
DEUX DÉFIS DANS
L'ADMINISTRATION DE LA
LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Alasdair Roberts

Notice

Alasdair Roberts est maître de conférences en administration publique à l'école Maxwell de citoyenneté et d'affaires publiques de l'université de Syracuse. Auparavant, il était membre de la faculté de sciences politiques de l'université Queen's. Le professeur Roberts détient un doctorat en droit de l'École de droit de l'université de Toronto et une maîtrise et un doctorat en administration publique de l'université Harvard. Il est membre du conseil de rédaction de plusieurs importantes revues spécialisées en administration publique. Le professeur Roberts a beaucoup écrit sur les lois d'accès à l'information; son ouvrage sur le sujet, *Blacked Out : Government Secrecy in the Information Age*, sera publié par la Cambridge University Press en décembre 2005. L'un de ses

essais récents a remporté le prix Johnson décerné au meilleur essai en éthique et responsabilité dans le secteur public.

1 Deux défis : antagonisme et champ d'application

La *Loi sur l'accès à l'information* du Canada (*LAI*) est entrée en vigueur en 1983¹. La Loi reconnaît le droit des Canadiens d'obtenir de l'information² des institutions gouvernementales. Elle établit la procédure à suivre pour traiter une demande d'information, y compris les délais de réponse, et énumère les conditions dans lesquelles les institutions sont autorisées à refuser l'information. La Loi a aussi créé une nouvelle autorité, le commissaire à l'information, pour faire enquête sur les plaintes de non-conformité à ses dispositions. Si le commissaire décide qu'une institution gouvernementale a eu tort de refuser une demande d'information et que l'institution continue de se dérober à son obligation, la cause peut être portée devant la Cour fédérale du Canada.

Avant son adoption, on prévoyait que les institutions fédérales pourraient recevoir environ 100 000 demandes d'information par année en vertu de la Loi³. C'était une sérieuse surestimation. Même si le volume de demandes a augmenté d'environ 7 p. 100 l'an, le nombre total en 2004 ne s'élevait encore qu'à 25 232 (graphique 1). Ce total comprend plusieurs « flots d'information » distincts. Le plus important est constitué de demandes d'entreprises recherchant le plus souvent des renseignements sur les activités d'inspection, de réglementation et de délivrance de permis ou l'approvisionnement gouvernemental de biens et de services (tableau 1). Le « flot d'information » généré par les demandes des médias est plus petit et très distinct. La majorité porte sur la recherche et le développement politiques. Elles sont plus susceptibles de recevoir une large attention du public et les fonctionnaires craignent presque toujours qu'elles présentent des risques politiques pour le gouvernement. Une catégorie également petite, mais délicate, de demandes est constituée de celles qui proviennent des partis politiques

d'opposition. Le volume est difficile à mesurer, car les institutions fédérales ne distinguent pas le caractère « partisan » de telles demandes dans leurs rapports publics (mais elles le font à l'interne). Peut-être que 5 à 10 p. 100 des demandes en vertu de la *LAI* sont de caractère partisan, même si la proportion peut être sensiblement plus forte dans certaines institutions (tableau 2).

En adoptant la *LAI*, le Canada s'est placé à l'avant-garde d'un mouvement international. Avant 1982, seulement cinq autres pays avaient adopté de pareilles lois; aujourd'hui ils sont plus de 60⁴. Dans l'intervalle, le Canada a souvent été vu comme un modèle de bonne pratique, et non sans raison. Le Canada a pris la mise en œuvre de la Loi au sérieux, contrairement à bien d'autres pays. Il a créé des bureaux spéciaux pour gérer l'afflux de demandes, les a pourvus de personnel professionnel spécialisé et a élaboré des procédures formelles pour encourager le traitement rapide des demandes. En même temps, le commissaire à l'information a prévu un remède d'accès facile en cas de mauvaise gestion. À bien des égards, la pratique canadienne est supérieure à celle observée en vertu de la *Freedom of Information Act* (FOIA) des États - Unis, même si la conception populaire est souvent l'inverse, et elle est supérieure aussi à la pratique naissante en vertu de la plus récente FOIA du Royaume-Uni⁵.

Néanmoins, la Loi canadienne n'est pas sans problèmes. On pourrait dire en effet qu'elle est à l'avant-garde dans un second sens — comme illustration des difficultés qui assaillent un régime d'accès en pleine maturité. Deux de ces difficultés ont été révélées de façon frappante par la controverse entourant le Programme de commandites. L'une est l'antagonisme dans l'administration de la *LAI*. Les partisans des lois de divulgation ont sous-estimé la mesure dans laquelle le conflit sur les dossiers du gouvernement est souvent précisément cela — un *conflit*, précipité par le heurt d'intérêts nettement opposés. Les lois de divulgation réglementent ce conflit et visent à changer les termes de l'engagement en faveur des acteurs non gouvernementaux; mais elles ne peuvent mettre un terme au conflit lui-même. Au contraire,

l'expérience suggère que les fonctionnaires du gouvernement et les acteurs non gouvernementaux deviennent plus habiles à élaborer des stratégies qui exploitent ou limitent les possibilités créées par la Loi. Il n'est pas garanti, bien sûr, que l'équilibre des forces sera préservé avec le temps; un camp peut se révéler plus fûté que l'autre dans l'élaboration de nouvelles stratégies. Il semble que les institutions fédérales aient mis au point des techniques de gestion des demandes politiquement délicates qui sapent les principes de base de la *LAI*.

La seconde difficulté est indirectement reliée à la première. Un problème de longue date de la *LAI*, c'est qu'elle exclut bon nombre d'institutions fédérales clés. Durant des années, le problème provenait essentiellement de l'exclusion des sociétés d'État; récemment, il s'est étendu aux fournisseurs du gouvernement et à une variété de personnes morales quasi gouvernementales, qui remplissent des fonctions publiques cruciales. Ces personnes morales n'ont pas été créées dans l'intention d'échapper à la *LAI*. D'autre part, le fait qu'on ne puisse placer sous le coup de la Loi les personnes morales nouvellement créées — et la résistance continue à l'inclusion des sociétés d'État — est en partie une échappatoire, rationalisée à l'interne par le sentiment d'injustice des « règles d'engagement » établies par la Loi. Le mouvement en faveur de soi-disant « modes de rechange de prestation de services » n'est pas près de s'apaiser et le fait qu'on ne réforme pas la *LAI* pour en tenir compte condamne la Loi à périlcliter.

2 Preuve d'antagonisme

Lors de l'entrée en vigueur de la *LAI*, on avait bon espoir qu'elle aurait un effet salutaire sur la gouvernance au Canada. « Cette Loi, a prédit le ministre de la Justice Francis Fox en 1980, deviendra avec le temps l'une des pierres angulaires de la démocratie au Canada. » Fox prévoyait que la Loi « entraînera[it] un changement profond dans la pensée du gouvernement » :

[Traduction]

Bref, le projet de loi renverse la situation actuelle où l'accès à l'information est laissé à la discrétion du gouvernement. En vertu de cette Loi, l'accès à l'information devient une question de droit public et il incombe au gouvernement de prouver que l'information ne doit pas être divulguée⁶.

On pourrait dire de l'espoir que la *LAI* engendre « un changement profond dans la pensée du gouvernement » qu'il illustre parfaitement l'opinion des idéalistes à propos de ce que peut accomplir une loi de divulgation. L'enquête de la Commission fait la preuve que, près d'un quart de siècle plus tard, ce « changement » ne s'est pas produit. Au contraire, il semble que les problèmes d'administration de la *LAI* observés à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) soient typiques d'une forme de résistance aux obligations de la *LAI* qui s'étend à tout le gouvernement.

2.1

Procédures pour demandes délicates

Un mode de résistance a été l'élaboration de procédures sophistiquées à l'intérieur des institutions fédérales pour gérer les demandes d'information politiquement délicates. La commissaire à l'information de l'Ontario (qui a assisté à l'émergence de pratiques semblables à l'intérieur du gouvernement provincial) a décrit ces pratiques comme des procédures de « gestion de questions litigieuses »⁷. Ces procédures ne sont pas faciles à observer; durant des années, leur existence était peu connue en dehors du gouvernement. Elles contribuent pourtant clairement à définir ce que le « droit à l'information » signifie en pratique. J'ai soutenu ailleurs qu'elles font partie d'une « loi cachée » d'accès à l'information⁸.

À Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la pratique d'isoler les demandes délicates était de routine et elle était décrite dans un organigramme d'aide pour le personnel du ministère. (L'organigramme pour les demandes les plus délicates, déposé en preuve devant la Commission, est reproduit dans le graphique 2.) Chaque semaine, une liste des nouvelles demandes d'accès était envoyée au bureau du ministre et au service des communications du ministère. Des conseillers du ministre et des employés du service des communications rencontraient le personnel du bureau de la LAI pour revoir la liste et identifier les demandes « intéressantes »⁹. Par demande « intéressante », on entendait les demandes auxquelles « les médias avaient prêté attention ou qui pouvaient faire l'objet de questions au ministre à la Chambre des communes »¹⁰. Les demandes provenant de journalistes ou des partis d'opposition étaient systématiquement classées parmi les demandes « intéressantes »¹¹. Les demandes « intéressantes » étaient étiquetées électroniquement dans le système de pistage utilisé pour gérer le flux de travaux du bureau de la LAI¹². Cela permettait de dresser plus facilement des listes de demandes délicates pour examen ultérieur.

Les demandes particulièrement intéressantes commandaient une attention spéciale du personnel des communications, dont la tâche était d'élaborer une stratégie médiatique en prévision des difficultés qui suivraient la divulgation de l'information, et aussi un examen par le personnel du ministre avant divulgation. « Nous perdions la maîtrise . . . du processus une fois que le service des communications le prenait en main », a dit à la Commission la coordonnatrice de l'accès du ministère, Anita Lloyd.

[Traduction]

Une fois que [le bureau de la LAI] avait fini de traiter le dossier, nous l'envoyions au service des communications . . . Il le faisait circuler au [bureau dont les documents étaient requis] pour faire préparer une position médiatique ou approuver celle qu'il avait déjà préparée.

Il acheminait ensuite le tout au bureau du sous-ministre et au cabinet du ministre. Une fois cela fait, nous recevions une page couverture — une page couverture contenant leur position médiatique — et c'était notre notification de divulguer l'information¹³.

Ce processus entraînait souvent d'importants retards à répondre aux demandes : « Souvent, on constatait qu'il s'écoulait environ 20 jours avant qu'on obtienne du cabinet du ministre l'autorisation de divulguer l'information »¹⁴.

Ces procédures n'étaient pas uniques à TPSGC. Les documents publiés en réponse aux demandes d'accès déposées auprès d'autres ministères en 2003 révèlent que plusieurs grandes institutions fédérales suivent essentiellement la même routine. À Citoyenneté et Immigration Canada, par exemple, le bureau de la LAI faisait (au moment où les documents ont été publiés) une « évaluation du risque » des nouvelles demandes pour identifier celles qui pouvaient être utilisées « en public pour attaquer le ministre ou le ministère ». Il y avait une présomption de délicatesse des demandes déposées par des journalistes et des représentants des partis d'opposition. On dressait un inventaire hebdomadaire de telles demandes, qui étaient revues par le personnel du ministre et du service des communications : les demandes particulièrement problématiques étaient marquées d'un « feu orange », désignation qui provoquait l'élaboration d'une stratégie de communications et un examen final par le personnel du ministre.

D'autres ministères utilisent la désignation « feu orange ». Au Bureau du Conseil privé (BCP), par exemple, les cas particulièrement difficiles sont appelés « dossiers rouges ». Selon le manuel de procédures du bureau de l'accès du BCP,

[Traduction]

Une fois par semaine environ, on donne au [cabinet du Premier ministre] une liste des nouvelles demandes. S'il veut voir la réponse

à toute demande, il avise le coordonnateur [de l'accès], qui transmet l'information à l'agent qui traite la demande.

Une vérification des dossiers en cours du BCP en octobre 2003 indiquait qu'environ le tiers des dossiers étaient étiquetés « dossiers rouges »; les demandes déposées par des journalistes ou des partis politiques en formaient la majorité¹⁵.

Ces procédures particulières des institutions sont coiffées par des pratiques de surveillance à l'échelle du gouvernement. TPSGC gère, au nom du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), une base de données appelée le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI), qui s'étend à tous les organes de l'État. La politique du SCT oblige les institutions à saisir dans le SCDAI l'information sur les nouvelles demandes d'accès dans les 24 heures qui suivent leur réception. Les données sur les nouvelles demandes entrées dans le SCDAI incluent le code professionnel — tel « médias » ou « Parlement » — du demandeur. Les bureaux d'accès à l'information de toutes les institutions fédérales peuvent faire des recherches dans le SCDAI selon plusieurs critères, dont la profession du demandeur¹⁶. Le journal de bord du SCDAI indique que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé en sont les principaux utilisateurs¹⁷.

On a décrit le SCDAI comme un outil qui « facilite (aux institutions fédérales) la coordination des réponses aux demandes à thème commun ». Cependant, les rapports produits à l'aide du SCDAI peuvent aussi être utilisés par le groupe des communications du BCP pour guider sa propre surveillance des demandes politiquement délicates. En 2002, un ancien directeur de recherche de la députation du Parti libéral s'est plaint que le « groupe de coordination des communications » (GCC) du BCP était devenu :

[Traduction]

[un] exemple extrême de politisation bureaucratique. . . . Le GCC . . . est composé des hauts fonctionnaires libéraux de l'entourage des ministres, de plusieurs conseillers supérieurs du Cabinet du Premier ministre et de hauts bureaucrates des communications du Bureau du Conseil privé, supposément non partisan. . . . Alors que le mandat du GCC est censé être de « coordonner » le message du gouvernement, en pratique, le groupe passe une bonne partie de son temps chaque semaine à discuter de façons de retarder ou de contrarier les demandes d'accès à l'information¹⁸.

Un haut fonctionnaire du BCP a reconnu dans un article du *Toronto Star* en 2003 que le personnel des communications du BCP gère activement la réponse du gouvernement aux demandes délicates reçues à l'échelle du gouvernement pour s'assurer que « le ministère qui publie l'information est essentiellement prêt à en gérer toutes les retombées »¹⁹. Par exemple, le personnel des communications du BCP a insisté pour passer en revue les réponses aux demandes relatives au scandale des « octrois et contributions » en 2000²⁰. « Quand le Bureau du Conseil privé dit qu'il veut voir une réponse, a expliqué un agent des communications dans un courriel interne publié par Citoyenneté et Immigration Canada en 2003, je n'ai pas le loisir de ne pas faire ce qu'il demande ». Le chef du bureau de l'accès de CIC dit de même : « Une demande des communications du BCP est essentiellement un ordre pour CIC »²¹.

Le problème de retard causé par les procédures spéciales pour demandes délicates noté dans le témoignage d'Anita Lloyd semble être monnaie courante à l'échelle du gouvernement. Une étude économétrique du temps de traitement de 2 120 demandes d'accès menée sur trois ans (de 1999 à 2001) par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a constaté que le traitement des demandes déposées par les médias et les partis d'opposition prenait trois semaines de plus, même après avoir tenu compte d'autres variables comme la taille de la demande

et le type d'information demandée. La probabilité que le temps de traitement dépasse les délais légaux est aussi plus élevée pour les demandes des médias et des partis d'opposition²². Une étude subséquente du traitement de 25 806 demandes d'accès effectuée par huit institutions fédérales entre 2000 et 2002 a constaté des délais semblables pour les demandes des médias ou des partis d'opposition chez six d'entre elles. À Citoyenneté et Immigration Canada, par exemple, on mettait 48 jours de plus pour traiter les demandes des médias et 34 jours de plus pour traiter celles des partis d'opposition. Encore une fois, le temps de traitement de telles demandes risquait davantage de dépasser les délais légaux de réponse²³.

De tels retards laissent entendre que les institutions fédérales font généralement et couramment fi d'un principe fondamental de la *LAI*. La Loi est censée respecter la règle d'égalité de traitement : la présomption que les demandes d'information seront traitées pareillement, sans égard à la profession du demandeur ni à l'objet de la demande. « Le principe primordial, disent McNairn et Woodbury, c'est que l'objet de la demande d'information n'est pas pertinent »²⁴. Le rapport 2002 du Groupe d'étude de l'accès à l'information a fait la même observation :

[Traduction]

Les coordonnateurs ou autres fonctionnaires qui ont la délégation des pouvoirs agissent à titre de décideurs administratifs quand ils prennent une décision sur un droit accordé par la Loi; leurs décisions doivent donc être faites de façon équitable, sans préjugés et fondées sur les dispositions de la Loi. La décision portant sur la divulgation de l'information ainsi que le moment de la divulgation ne doit pas être influencée par l'identité ou la profession du requérant, ni par des interactions passées avec le requérant, ni par l'utilisation éventuelle de l'information²⁵.

Une étude du SCT en 2001 souligne aussi que « ce serait un changement majeur aux principes de la Loi de faire de l'identité du requérant ou de l'objet de la demande une considération pertinente » au traitement des demandes d'accès à l'information²⁶. Pourtant, en pratique, il est clair que la profession du demandeur et l'objet de la demande *sont* des considérations pertinentes. On présume d'entrée de jeu que les demandes des médias et des partis d'opposition doivent être considérées comme délicates et soumises à des procédures distinctes qui en prolongent souvent le temps de traitement et diminuent la probabilité de réponse dans les délais légaux.

Il est plus difficile de déterminer si ces demandes sont aussi sujettes à des décisions de divulgation moins complète. Il n'y a pas de façon nette d'entreprendre une analyse statistique de cette question. Il ne s'agit pas surtout de savoir si le cabinet du ministre profite du dernier stade du processus — le réexamen de l'information qu'on propose de divulguer — pour tenter de restreindre davantage l'information. Le problème plus profond, c'est peut-être que tout le processus est empreint de la conscience que le cabinet du ministre porte un intérêt particulier au dossier. Le bureau qui détient l'information — peut-être dirigé par un fonctionnaire de niveau quatre ou cinq fois inférieur à celui du sous-ministre — apprend dans les jours qui suivent le dépôt de la demande que le personnel du ministre la juge délicate. Au cours des prochains mois, les fonctionnaires de première ligne et le responsable de l'accès peuvent avoir des conversations fréquentes avec le personnel des communications, qui peut lui-même soulever des questions sur les limites de la divulgation. Il serait étonnant qu'on n'aille pas au devant des préoccupations du ministre bien avant que le projet de réponse soit acheminé au cabinet du ministre pour un dernier examen.

2.2

Divulgence d'identité

En plus de ces « procédures de gestion des questions litigieuses », les fonctionnaires ont d'autres façons de tenter de gérer les risques politiques que présentent les demandes d'accès. Par exemple, ils peuvent tenter d'en apprendre davantage sur la dimension du risque en glanant des renseignements sur l'individu ou le groupe qui a déposé la demande. Devant la Commission, Isabelle Roy a témoigné que, comme fonctionnaire aux services de coordination des communications de TPSGC, elle a appris l'identité d'un journaliste (Daniel Leblanc, du *Globe and Mail*) qui avait déposé une demande d'information concernant le Programme de commandites²⁷.

Une telle divulgation est tenue pour une violation des principes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais il n'est pas inhabituel qu'on fasse pression sur les bureaux de la LAI pour qu'ils révèlent l'identité des individus ou des groupes qui déposent des demandes délicates. En mai 2000, le commissaire à l'information a rapporté que le bureau de la LAI du ministère de la Défense nationale divulguait couramment au personnel du ministre les noms des demandeurs des médias et des partis d'opposition, en violation des principes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En 2000, le commissaire faisait aussi enquête sur une allégation de divulgation de l'identité d'un demandeur au Bureau du Conseil privé²⁸. Un an plus tard, des hauts fonctionnaires tentaient de persuader le Groupe d'étude de l'accès à l'information que la « vraie transparence » serait de permettre la divulgation des noms des demandeurs à l'intérieur des ministères²⁹.

En 2001, le commissaire à l'information a recommandé un amendement à la Loi stipulant l'obligation du personnel de la LAI de préserver la confidentialité des noms des demandeurs³⁰. Cependant, la question de confidentialité ne dépend pas seulement de la non-divulgation des

noms. Même quand les noms ne sont pas révélés, il peut être possible de les déduire du fait de la pratique de diffuser l'occupation du demandeur. Peu de journalistes ont recours régulièrement à la *LAI* et le nombre de ceux qui sont affectés à des sujets précis est encore plus petit. Un agent de communications expérimenté n'aurait probablement pas de mal à deviner l'identité du journaliste qui a déposé une demande particulière si la profession du demandeur est connue. La dissémination des détails professionnels à l'échelle du gouvernement peut donc entraîner une violation constructive du droit à la vie privée. (Le gouvernement invoque parfois ce genre d'argument pour se justifier de la non-divulgence de l'information en vertu de la *LAI* sous prétexte de protéger des renseignements personnels. C'est « l'effet de mosaïque » : « une expression utilisée pour décrire la situation où des renseignements apparemment anodins sont liés à d'autres renseignements (publiquement disponibles) pour produire de l'information qui n'est pas anodine »³¹).

2.3

Pression sur les responsables de la *LAI*

La crainte du préjudice politique que peut entraîner la publication de documents officiels peut aussi pousser le personnel politique à exercer d'autres sortes de pression sur les responsables de la *LAI*. Durant les audiences de la Commission, on a témoigné de la tentative des fonctionnaires de TPSGC de persuader le personnel de la *LAI* que la demande de M. Leblanc devait être interprétée de façon restrictive ou, plus tard, que le personnel de la *LAI* devrait tenter d'amener M. Leblanc à accepter une définition plus étroite de sa demande, excluant des renseignements particulièrement délicats sur le Programme de commandites. Les hauts fonctionnaires tentaient de « gérer l'affaire », a dit Anita Lloyd, mais leurs efforts sont apparus à Mme. Lloyd et à ses collègues de la *LAI* comme contraires à l'éthique. « Il y a eu plusieurs réunions là-dessus, » a dit M^{me} Lloyd, qui a trois fois consulté un avocat pour savoir comment réagir aux pressions internes. M^{me} Lloyd a dit qu'elle

n'avait jamais subi de telles pressions durant les années qu'elle a passées comme responsable de l'administration de la *LAI* ³².

Il est difficile pour les observateurs de l'extérieur du gouvernement de savoir comme les pressions sur les professionnels de la *LAI* peuvent être intenses, mais il ne fait pas de doute que les responsables de la *LAI* sont soumis à des pressions constantes pour les amener à adopter une interprétation restrictive des obligations de l'institution en vertu de la Loi. Quelques années seulement après l'adoption de la Loi, un sondage du Secrétariat du Conseil du Trésor a établi que plusieurs coordonnateurs de la *LAI* étaient fortement tiraillés entre leurs obligations en vertu de la Loi et des considérations de carrière à l'intérieur de leur ministère ³³. Les coordonnateurs, disait une autre étude, sont la « viande dans le sandwich » du régime d'accès à l'information ³⁴. Des études plus récentes ont révélé que ces tiraillements continuent. En 2002, un groupe d'étude interne nommé pour passer en revue la Loi d'accès a rapporté qu'il avait eu « beaucoup de discussions très franches » dans lesquelles les coordonnateurs « ont parlé du stress qu'ils éprouvaient à traiter des dossiers délicats et des demandes difficiles » ³⁵. Des coordonnateurs « déploraient ce qui leur apparaissait comme un manque de responsabilité à l'égard de la conformité avec la Loi et un manque d'engagement à l'égard de l'esprit de la Loi de la part de cadres de tous les niveaux, y compris des cadres supérieurs » ³⁶.

2.4

Problèmes de tenue de dossiers

Les risques politiques que présente la *LAI* peuvent aussi être gérés en manipulant les dossiers du gouvernement. Les témoignages devant la Commission ont révélé deux façons de le faire. La première, c'est en prenant la décision de ne pas consigner l'information qui risque d'être sujette à controverse. « Nous gardions le moins possible d'information au dossier en cas de demande d'accès à l'information », a dit M. Charles

Guité au Comité permanent des comptes publics en avril 2004 alors qu'il témoignait sur l'évolution du Programme de commandites. La métaphore qu'il a employée pour justifier cette décision était éloquent :

[Traduction]

Il y a eu une discussion autour de la table durant l'année du référendum, en 1994-1995, alors que je travaillais très étroitement avec le SRFP et le Conseil privé . . . Nous étions assis à la table en comité et nous avons décidé que moins on en verserait au dossier, mieux ce serait au cas où quelqu'un déposerait une demande d'accès à l'information. Je pense, comme j'ai dit en 2002, qu'*un bon général ne donne pas son plan d'attaque à l'opposition*³⁷.

Plus tard, les fonctionnaires de TPSGC ont élaboré une autre tactique pour traiter les demandes d'accès à l'information concernant le Programme de commandites : on a rédigé des directives de dépenses qui seraient divulguées aux demandeurs d'information et donneraient une impression de régularité bureaucratique dans le programme. Les directives n'avaient aucune application pratique; elles avaient plutôt « une valeur et un objet cosmétiques »³⁸.

Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'on s'inquiète que la LAI ait causé une détérioration dans la tenue de dossiers à l'intérieur des institutions fédérales. Le commissaire à l'information du Canada a noté que « la propagation alarmante . . . d'une culture orale » chez les cadres supérieurs de la fonction publique constitue l'un des plus grands obstacles à l'efficacité de la Loi³⁹. Il faut dire cependant que la dimension et les causes du problème ne sont pas bien établies. La recherche sur les changements dans la tenue de dossiers depuis l'adoption de la LAI n'est pas approfondie et les conclusions qu'on en tire à propos de l'effet des obligations de divulgation sont contradictoires⁴⁰. D'autres facteurs que la LAI ont aussi joué un rôle important dans le déclin de la tenue de dossiers — comme la réduction des budgets administratifs

et le déclin général dans la formalité de la prise de décisions signalé dans certaines démocraties avancées⁴¹. Les nouvelles technologies de l'information — comme le courriel et le potentiel des bases de données électroniques — peuvent avoir pour effet d'élargir sensiblement la taille des « registres officiels »⁴².

Il est aussi difficile de savoir ce qu'on peut faire pour remédier à la piètre tenue des dossiers. Le commissaire à l'information a suggéré qu'une loi crée « une obligation de consigner les renseignements permettant de documenter correctement et adéquatement les fonctions, la politique, les décisions, les procédures et les transactions du gouvernement »⁴³. Bien des autorités administratives reconnaissent déjà des « obligations de documenter » étroitement limitées — par exemple, en exigeant la création de documents qui décrivent l'organisation du ministère, la dépense de fonds publics ou les motifs des décisions officielles. Comme l'ont noté les fonctionnaires canadiens cependant, une règle plus générale — incluant, par exemple, l'obligation de rendre compte des délibérations internes — serait difficile à appliquer⁴⁴.

Le problème plus grave de la destruction ou de la manipulation des dossiers du gouvernement dans le but d'échapper aux exigences de divulgation semble moins courant, sinon inconnu, au Canada. Il y a une décennie, des enquêtes ont conclu que des fonctionnaires avaient détruit des enregistrements et des transcriptions de réunions au cours desquelles on discutait de la façon de gérer les menaces que faisait peser sur la sécurité publique la contamination des réserves de sang par le VIH et l'hépatite C, quelques jours après avoir reçu une demande d'accès à l'information⁴⁵. En 1997, la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie a conclu que les fonctionnaires de la Défense avaient modifié et tenté de détruire les documents relatifs à la mauvaise conduite de soldats canadiens en Somalie, que des journalistes et la commission d'enquête elle-même avaient cherché à obtenir en vertu de la *LAI*⁴⁶. En 1998, le Parlement

a modifié la *LAI* pour rendre délictueuses la destruction, la falsification ou l'occultation d'un dossier ou la création d'un faux dossier par des fonctionnaires dans une tentative de nier un droit d'accès en vertu de la *LAI*⁴⁷.

3 Raisons de l'antagonisme

Les problèmes d'administration de la *Loi sur l'accès à l'information*, mis en lumière par la controverse sur le Programme de commandites ne sont pas uniques. Ce sont plutôt des manifestations particulières de problèmes plus généraux dans l'administration de la *LAI*. Ces problèmes plus généraux sont apparus lorsque les fonctionnaires fédéraux ont tenté de trouver des moyens de minimiser ce que j'ai appelé ailleurs « le potentiel perturbateur » de la Loi d'accès. En déployant ces diverses tactiques pour contrer les risques politiques que présentait la Loi — procédures spéciales, pression pour divulguer l'identité des demandeurs, pression plus générale sur les coordonnateurs de l'accès ou manipulation de dossiers officiels — les fonctionnaires ont démontré une attitude antagoniste envers la Loi. Ils ont considéré la Loi comme une menace à laquelle il faut résister ou qu'il faut gérer. Dans cette section, je veux faire remarquer que les fonctionnaires fédéraux peuvent justifier et justifient cette attitude antagoniste. Certaines des raisons invoquées pour justifier cette attitude envers la Loi ont du mérite et toutes doivent être comprises si nous voulons faire en sorte que la Loi soit plus efficace en pratique.

3.1

La nature de la politique parlementaire

L'une des justifications de l'antagonisme réside dans la nature de la politique parlementaire. Des demandes partisans sont souvent déposées dans l'espoir qu'elles livrent de l'information qui compromettra la position politique du gouvernement; les partis d'opposition peuvent de même se servir des articles découlant des demandes des médias. Les ministres et leur personnel disent naturellement qu'il est injuste de leur

nier la possibilité de prévoir comment ils peuvent être appelés à rendre des comptes au Parlement et dans d'autres tribunes.

« Ce dont nous parlons, c'est le pouvoir — le pouvoir politique », a dit en 1978 Joe Clark, alors chef de l'Opposition conservatrice⁴⁸. Clark a fait cette observation dans le cadre d'un argument en faveur d'une plus grande dissémination de l'information — et, donc, de l'influence politique — mais la déclaration n'en traduit pas moins la dure réalité qui sous-tend l'administration quotidienne de la Loi d'accès. Le Livre vert sur la Loi d'accès public aux documents du gouvernement communiquait le même sentiment en 1977. Le secret, disait-il, vient en partie de la nature antagoniste de la politique de parti.

[Traduction]

Plusieurs de nos institutions sociales fonctionnent sur une base de confrontation. Notre système judiciaire, par exemple, repose sur la conviction que la justice sera mieux servie par le heurt d'avocats présentant leur cause aussi éloquemment que possible. De même, notre système politique est un processus de confrontation, fondé sur la conviction que l'intérêt public sera mieux servi si le gouvernement et les partis d'opposition exposent leurs vues au jugement public aussi habilement que possible. L'efficacité de ce plaidoyer dépend, au moins en partie, de la capacité des partis de dresser leurs plans dans des discussions secrètes. *Le gouvernement et l'opposition sont un peu comme des équipes de football qui préparent leur jeu en petit groupe hors de portée de voix*⁴⁹.

Que la métaphore soit tirée des sports ou (comme dans le cas du témoignage de M. Guité devant le Comité des comptes publics) de la stratégie militaire, la conclusion est la même : la Loi est utilisée par des acteurs dont les buts sont hostiles au gouvernement et une défense solide est donc justifiée.

3.2

Changements dans l'utilisation de la Loi

Un autre facteur qui peut envenimer la confrontation, c'est la hausse du nombre et de la sophistication des demandes d'accès délicates. Un fonctionnaire de la *LAI* engagé dans la révision des procédures de CIC pour gérer les demandes politiquement délicates a noté dans un courriel interne en 2002 que :

[Traduction]

les demandes d'accès sont plus pénétrantes qu'elles ne l'étaient autrefois. Elles sont beaucoup plus nombreuses et elles impliquent souvent beaucoup plus de dossiers et des dossiers plus délicats. Par conséquent, l'administration de la *LAI* est beaucoup plus complexe qu'elle ne l'était il y a 10 ans — plus difficile pour nous et plus menaçante pour le gouvernement⁵⁰.

Du point de vue du gouvernement, cette observation est probablement juste. Il est difficile de mesurer l'augmentation des demandes partisans parce que ces données ne sont pas rendues publiques. Il est sans doute vrai cependant que le nombre des demandes des médias a augmenté. Durant ses cinq dernières années (de l'exercice 1989 à l'exercice 1993), le gouvernement conservateur a reçu un total de 4 823 demandes des journalistes; en revanche, le gouvernement libéral a reçu 12 535 demandes des médias au cours des cinq années qui se sont terminées avec l'exercice 2004⁵¹. L'examen de cas isolés révèle de plus que les journalistes (et peut-être d'autres demandeurs) ont acquis une meilleure compréhension des pratiques bureaucratiques et de la Loi, leur permettant de faire des demandes plus précises et plus difficiles à contourner. Il se peut aussi que les partisans et les journalistes soient plus susceptibles d'inonder un ministère de demandes d'accès lorsqu'il est controversé, entraînant une hausse soudaine de demandes politiquement délicates. Par exemple, Développement des ressources

humaines Canada (DRHC) a vu le nombre de demandes d'accès des seuls journalistes passer de 36 en 1999 à 199 l'année suivante à la suite de la controverse des « octrois et contributions ».

3.3

Milieu gouvernemental plus complexe

La résistance aux exigences de la Loi d'accès est aussi inspirée par des inquiétudes plus générales à propos de l'érosion de l'aptitude du gouvernement à gouverner efficacement. Ces inquiétudes ne sont pas tout à fait nouvelles ni limitées aux responsables politiques canadiens⁵². Il y a cependant des raisons pour lesquelles ces inquiétudes se sont avivées depuis une décennie. D'une part, les décideurs politiques perçoivent un déclin d'autorité, qui est lié aux processus de mondialisation et de contraintes fiscales plus rigides. D'autre part, ils voient un environnement qui semble plus complexe et agité. Dans la plupart des démocraties avancées, le nombre de groupes d'intérêt a augmenté tout comme le nombre de vérifications externes (des vérificateurs, des commissaires et des ombudsmans) avec pouvoir d'examiner minutieusement le travail du gouvernement.

Au Canada, le professeur Donald Savoie a observé que les hauts fonctionnaires [Traduction] « affrontent un milieu de travail analogue à un parfait orage. Ils feraient aussi bien de travailler dans une maison de verre, avec la *Loi sur l'accès à l'information*, la quantité d'organismes qui surveillent leur travail et l'agressivité des médias »⁵³. Un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) exprimait une inquiétude semblable en 1996, disant que les gouvernements faisaient face à « de vives pressions des citoyens, transmises ou provoquées par les médias, exigeant des réactions rapides ». On pourrait abuser des mécanismes destinés à améliorer la capacité de réaction — « politique de consultation avec le public, liberté d'information et transparence » — et entraver une action gouvernementale constructive, disait le rapport de

l'OCDE. Il concluait qu'il était important de résister aux « pressions excessives » des médias et des groupes de pression : les gouvernements devaient « avoir une politique de communication plus active pour garder la maîtrise de leur programme et ne pas simplement réagir passivement à la pression des événements »⁵⁴.

Pour ceux qui s'inquiètent du déclin de l'aptitude à gouverner, le rôle changeant des médias est souvent une préoccupation particulière. La structure des médias a certes changé : les médias traditionnels ont été débordés par les nouvelles technologies de sorte qu'il y a beaucoup plus de débouchés pour les nouvelles qui rivalisent les uns avec les autres dans un cycle accéléré d'information. Nous vivons à l'ère Blackberry et cela alimente naturellement l'angoisse officielle à propos de la perte de contrôle des flux d'information. S'ajoute à ces changements structurels ce qu'on perçoit comme une détérioration de l'*attitude* des médias envers l'autorité gouvernementale. Comme l'a dit récemment l'archevêque de Canterbury, les journalistes commencent trop souvent à supposer que:

[Traduction]

la question à poser à presque n'importe qui . . . est l'éternelle : « Pourquoi ce salaud me ment-il ? » . . . Cela a pour effet de traiter de malfaisantes toutes les formes de réticence . . . Exposer ce qui est dissimulé pour une raison ou pour une autre devient une fin en soi parce que la raison de toute dissimulation ne peut être autre que la corruption et la mystification . . . [La politique est] réduite à un champ de bataille où l'information est extorquée de détenteurs de pouvoir réticents et cachottiers⁵⁵.

Au Canada, l'inquiétude générale au sujet de l'aptitude à gouverner est amplifiée par la préoccupation constante des questions constitutionnelles. À preuve la controverse du Programme de commandites : M. Guité a rappelé que lui et les autres fonctionnaires

avaient pris la décision d'éviter la tenue de dossiers « durant l'année du référendum, en 1994 et 1995 »⁵⁶, alors que la menace pour l'unité nationale semblait particulièrement vive. Cette préoccupation n'était pas nouvelle ni exclusive au gouvernement libéral. Entre 1991 et 1993, le gouvernement conservateur a tenté d'empêcher la divulgation aux journalistes des sondages d'opinion sur les questions constitutionnelles sous prétexte qu'elle pouvait saper « l'existence même du pays que nous connaissons ». (La Cour fédérale du Canada a donné raison aux journalistes)⁵⁷.

3.4

Perceptions d'injustice

Le dernier argument invoqué pour justifier l'antagonisme officiel, c'est le sentiment que la conception de la Loi est injuste en omettant de bloquer les demandes qui ne servent aucun intérêt légitime ou qui drainent excessivement les ressources publiques. Il peut arriver en effet qu'on abuse des lois d'accès, comme de toutes les autres lois. Dans de rares cas, les fonctionnaires peuvent recevoir des demandes d'information dont l'objectif n'est pas d'obtenir de l'information essentielle dans un but important, mais plutôt de harceler les employés du gouvernement et d'entraver le travail du gouvernement. De telles demandes sont rares, a dit un comité de hauts fonctionnaires au Groupe d'étude de l'accès à l'information en 2001, mais « elles donnent à l'accès un mauvais nom »⁵⁸. La Loi d'accès ne donne pas aux institutions fédérales le pouvoir explicite de ne pas faire cas de telles demandes, comme le font des lois provinciales. La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario, par exemple, refuse l'information si « la personne responsable est d'avis, sur la base de motifs raisonnables, que la demande d'accès est frivole ou vexatoire »⁵⁹.

Plus souvent, une demande peut avoir un but légitime, mais elle draine de façon disproportionnée les ressources publiques. Les frais de

traitement d'une seule demande d'accès ne sont pas négligeables : en 2000, une étude du Secrétariat du Conseil du Trésor a conclu que les frais annuels d'administration de la LAI s'élevaient à 24,9 millions de dollars, ou environ 1 740 \$ par demande d'information reçue cette année-là⁶⁰. Un individu peut activer une demande en ne payant que cinq dollars; des frais additionnels peuvent finalement être exigibles, mais ils ne représentent qu'une fraction de l'ensemble des frais de traitement de la demande. Il y a, il faut le dire clairement, de solides arguments en faveur du subventionnement public du régime d'accès. Toutefois, beaucoup de fonctionnaires croient que la subvention est trop généreuse ou mal conçue et que les demandeurs ne sont pas suffisamment dissuadés « de faire des demandes vagues et d'aller à la pêche »⁶¹. Cela sape aussi le respect de la Loi.

4 Réponse à l'antagonisme

En reprenant ces justifications de l'antagonisme, je ne voulais pas suggérer qu'elles sont forcément complètes ou persuasives. Ces plaintes doivent être mises dans la balance avec les arguments irréfutables en faveur de la transparence et ne justifient pas les pratiques secrètes qui ont pour effet de dévaloriser les droits reconnus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il est néanmoins important de reconnaître que les arguments invoqués par les fonctionnaires pour défendre les pratiques actuelles sont convaincants; cela laisse entendre qu'il est peu probable que les pratiques soient changées facilement.

4.1

Une vue réaliste de la LAI

Cela suggère la nécessité d'une perspective plus réaliste sur le rôle de la Loi. Les décideurs politiques ont souvent présenté les lois d'accès à l'information comme des outils pour éliminer la « culture du secret » à l'intérieur des gouvernements et la remplacer par une « culture d'ouverture » — une culture, a dit le juge Michael Kirby de la Haute

cour d’Australie en 1997, « qui ne demande pas pourquoi l’individu *devrait* obtenir l’information qu’il recherche, mais plutôt pourquoi il *ne devrait pas* »⁶². Plus tôt, j’ai appelé cela la vue idéaliste de la *Loi sur l’accès à l’information*. C’est une vue très répandue. Peu après l’adoption de la Loi sur la liberté d’information en Irlande en 1997, par exemple, le commissaire à l’information Kevin Murphy a observé :

[Traduction]

[La Loi] a été décrite comme annonçant « la fin de la culture du secret dans la fonction publique » et comme un « virage radical » vers un brave nouveau monde d’ouverture et de transparence de la fonction publique. Je sais que les gens des médias... peuvent voir une telle déclaration comme rien de plus qu’une hyperbole; néanmoins, c’est un fait que la promulgation de la Loi sur la liberté d’information marque un virage radical d’un style ou d’une culture de fonction publique à un autre⁶³.

La Loi sur la liberté d’information adoptée en Grande-Bretagne en 2000 a aussi été décrite comme un outil pour juguler la « culture traditionnelle du secret » et édifier « une nouvelle culture d’ouverture »⁶⁴.

En pratique cependant, la « culture d’ouverture » s’est révélée difficile à atteindre. Le 40^e anniversaire de la FOIA américaine en 2006 ne sera pas marqué par la célébration d’un changement de culture, mais par la controverse persistante entourant les efforts de l’administration Bush pour réduire ses obligations en vertu de la Loi⁶⁵. Il n’y a pas non plus d’indications de changements profonds dans la culture bureaucratique des pays du Commonwealth qui ont adopté des lois semblables à la fin des années 1970 et au début des années 1980. En mai 2005, le commissaire à l’information John Reid a terminé son mandat en déplorant « la persistance opiniâtre d’une culture du secret » au sein du gouvernement canadien⁶⁶. En 2002, le Groupe d’étude de l’accès

à l'information du gouvernement en est arrivé à une conclusion semblable sur la durabilité des vieilles valeurs dans les institutions fédérales⁶⁷.

Ce n'est pas dire que les lois d'accès ont échoué comme outils pour obtenir des renseignements que détiennent les institutions gouvernementales. Au contraire, les ministères du gouvernement ont souvent été forcés de divulguer aux journalistes, aux partis d'opposition et aux organisations non gouvernementales des renseignements délicats qui n'auraient jamais été accessibles auparavant. Dans bien des cas, les institutions ont élaboré de nouvelles procédures pour la publication routinière de renseignements fréquemment demandés en vertu de la Loi. Les gouvernements sont devenus plus ouverts; mais cela ne veut pas dire qu'ils ont acquis une « culture d'ouverture ». Cela veut simplement dire que les règles qui régissent le conflit sur l'information ont changé en faveur de l'ouverture et que les fonctionnaires du gouvernement (en règle générale) reconnaissent en fin de compte leur obligation de se soumettre à la Loi.

Si une « culture du secret » persiste après deux décennies, qu'y faire? Une solution, que privilégie le rapport récent du Groupe d'étude de l'accès à l'information, c'est un effort renouvelé pour créer une « culture d'accès »⁶⁸. Une autre solution, peut-être plus réaliste, c'est de reconnaître que la « culture d'ouverture » est probablement inaccessible. Dans certains domaines, le conflit sur l'information persistera — et peut en fait s'intensifier, soit à cause de changements dans le contexte plus large de la gouvernance ou simplement parce que les protagonistes sont devenus plus experts à utiliser la Loi et à mettre au point des techniques pour en atténuer l'effet. Le but de la réforme dans ce cas n'est pas de changer la culture organisationnelle ni de nier la réalité du conflit, mais d'élaborer des règles d'engagement qui soient transparentes, perçues comme justes et correctement mises en application.

4.2

Procédures transparentes pour les demandes délicates

Suivant ces critères, les procédures spéciales établies par TPSGC et plusieurs autres ministères pour les demandes délicates appellent nettement une réforme. Dans ce cas, un principe de base de la transparence n'est pas respecté : les institutions invoquent pour traiter les demandes d'accès des règles qui infirment clairement le droit d'accès, mais qui sont généralement cachées au public. Il ne devrait pas être nécessaire d'instituer une enquête publique ou de déposer une demande d'accès pour déterminer ce que sont ces règles. Chaque institution devrait normalement publier sur son site Internet ses procédures internes de traitement des demandes, y compris toute procédure spéciale de traitement des demandes délicates. Les procédures publiées devraient être complètes : une institution ne devrait pas être autorisée à invoquer des règles additionnelles non publiques.

Il y a aussi un problème d'injustice dans la conception actuelle des procédures d'accès des grandes institutions, qui isolent systématiquement les demandes des partis d'opposition et des médias et les traitent suivant des règles distinctes qui produisent des résultats moins favorables aux demandeurs. (Du moins d'après la mesure des délais de réponse, qui sont souvent d'importance critique pour les demandeurs des médias et des partis d'opposition.) Il se peut fort bien que les institutions soient en droit de prévoir les conséquences de la divulgation de renseignements; mais rien dans la Loi ne les autorise à atteindre ce but en sapant le principe d'égalité de traitement.

Le défi, c'est de décider comment les pratiques devraient être remaniées de façon à respecter le principe d'égalité de traitement. Il n'est pas raisonnable de suggérer que les institutions renoncent tout simplement à prévoir les répercussions de la communication de renseignements délicats. Il faut donc trouver moyen de s'assurer que ce travail n'infirm

pas le droit d'accès. Une solution serait d'encourager le commissaire à l'information à surveiller le traitement de l'ensemble des demandes délicates; mais cela suppose que le bureau du commissaire ait les ressources nécessaires, comme je le note plus bas. Une autre solution serait de faire d'un avis au demandeur la condition d'emploi de procédures spéciales. Ce n'est pas une exigence onéreuse — ça pourrait être noté dans l'accusé de réception de la demande et dans l'avis de prolongation du délai — mais on avise le demandeur que le traitement spécial peut entraîner un retard excessif à répondre.

4.3

Protection de l'identité

L'équité de traitement des demandes d'accès exige aussi des règles fermes pour assurer la protection de la vie privée des demandeurs. En pratique, il est difficile de déceler des cas d'intrusion dans de la vie privée. Une façon de décourager les pressions pour divulguer l'identité des demandeurs serait d'inclure dans la Loi une défense expresse stipulant qu'une telle pratique serait généralement inadmissible. Le commissaire à l'information a recommandé qu'on adopte une telle disposition en 2001⁶⁹.

Comme je l'ai dit plus tôt cependant, la divulgation de la profession du demandeur (par exemple, un demandeur des médias) peut aussi mener à une violation de fait de la vie privée. La pratique de classer les demandes selon leur source était d'abord destinée à éclairer le public sur l'utilisation de la LAI et la raison vaut toujours. Mais il se peut que les risques pour la vie privée l'emportent sur le but qu'on recherche en faisant circuler ce renseignement ailleurs dans l'institution — ou dans le gouvernement.

Il faut avouer que l'interdiction d'ébruiter la profession du demandeur a ses limites. Supposons, par exemple, qu'un responsable de l'accès faisant « l'évaluation du risque » d'une nouvelle demande continue de présumer que les demandes des médias et des partis d'opposition sont délicates.

L'étiquetage d'une demande comme délicate indiquerait qu'elle provient de l'une de ces sources. Le risque pour la vie privée serait cependant dilué dans ce cas : la classe de demandeurs est plus vaste, non seulement parce que les demandes des médias et des partis d'opposition sont confondues, mais aussi parce que des demandes délicates peuvent provenir d'autres sources.

4.4

Autonomie des coordonnateurs

L'une des grandes difficultés d'assurer la mise en application équitable des exigences de la Loi d'accès, c'est qu'une si grande part du processus se déroule hors de la vue du public. Les demandeurs ne peuvent pas voir ce qu'on fait à l'intérieur d'une institution et le commissaire à l'information n'a pas les moyens de surveiller étroitement ce qui s'y passe. En pratique, le coordonnateur de l'accès joue un rôle clé dans la surveillance des règles du jeu.

Deux mesures peuvent être prises pour renforcer la position de gardien de la Loi du coordonnateur de l'accès. L'une, d'abord recommandée par le Comité permanent des communes sur la justice en 1987, est de reconnaître explicitement dans la Loi le rôle du coordonnateur⁷⁰. Le commissaire à l'information a endossé cette recommandation. L'objet de la proposition n'est pas de faire du coordonnateur le défenseur des intérêts du demandeur : ce serait plutôt une reconnaissance formelle de la responsabilité du coordonnateur (selon les termes proposés par le commissaire) « de respecter la lettre et l'objet de la Loi et de s'acquitter de cette fonction avec objectivité et impartialité »⁷¹.

Cela dit, il y a lieu de plaider pour une seconde mesure : la reconnaissance formelle du devoir de venir en aide aux individus qui cherchent à exercer leurs droits en vertu de la Loi d'accès. Ce n'est pas une innovation radicale : un « devoir d'assistance » est inclus dans les lois de la Colombie-Britannique⁷² et de l'Alberta,⁷³ de même que

dans la nouvelle loi du Royaume-Uni⁷⁴. La loi de la Colombie-Britannique oblige les institutions à « faire tout ce qu'il est raisonnable de faire pour venir en aide aux demandeurs et leur répondre franchement, correctement et complètement ». Les coordonnateurs fédéraux de l'accès à l'information reconnaissent ce principe en pratique, mais le texte de la Loi pourrait renforcer leur position lorsqu'ils sont en butte à des pressions indues de la part d'autres secteurs de leur institution.

4.5

Financement du commissaire

Des mesures devraient aussi être prises pour modifier la méthode de financement du bureau du commissaire à l'information. À l'heure actuelle, le bureau du commissaire fait part de ses besoins et son budget est établi par le Conseil du Trésor — un comité du Cabinet. Cela crée un conflit d'intérêts évident; un Cabinet indifférent aux objectifs de la Loi d'accès peut en même temps faire fi de la Loi et infirmer la capacité du commissaire de faire enquête sur les plaintes qui résultent de son indifférence.

Ce n'est pas une crainte hypothétique. Au début des années 1990, la réduction des budgets administratifs de plusieurs institutions fédérales a prolongé presque partout les délais de réponse aux demandes d'accès, ce qui a entraîné une hausse spectaculaire du nombre de plaintes de non-conformité au bureau du commissaire à l'information (tableau 3). Mais le budget du commissaire a essentiellement été gelé pour cinq ans. Plus les dossiers s'accumulaient, plus on mettait du temps à les régler⁷⁵. La tentative du commissaire de se servir de son pouvoir formel d'enquête pour pousser les cadres supérieurs à corriger les retards a mené à une sérieuse détérioration des rapports entre son bureau et les plus hauts échelons de la bureaucratie fédérale⁷⁶.

La crise des années 1990 s'est maintenant estompée, mais le nombre de dossiers à traiter au bureau du commissaire reste anormalement élevé. Le commissaire a déclaré récemment au Comité de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique que son bureau est en proie à une « crise d'insuffisance de fonds » :

[Traduction]

Le nombre d'enquêtes inachevées est tel que mes 23 enquêteurs mettraient une année entière à en venir à bout . . . L'an dernier, il fallait en moyenne neuf mois pour compléter une enquête — au moins six mois de plus qu'il n'est raisonnablement acceptable. La raison, c'est que nous n'avons pas suffisamment de ressources. Toutes les possibilités de gain d'efficacité à l'interne ont été exploitées. Nous n'avons tout simplement pas assez d'enquêteurs pour faire un travail qui commande beaucoup de temps. Mon bureau n'a pas non plus de personnel de recherche, de politique, de formation, d'éducation publique ou de communications. Nous l'avons sacrifié dans notre quête de ressources internes à consacrer aux enquêtes⁷⁷.

Ce manque de fonds amoindrit la capacité du commissaire de surveiller l'ensemble du régime d'accès, peut-être en entreprenant des études des pratiques problématiques à l'échelle du gouvernement. Un autre modèle de financement est déjà considéré pour le bureau du commissaire à l'éthique. Selon ce modèle, le commissaire à l'éthique proposera un budget au président de la Chambre des communes; après examen, le budget sera expédié au Conseil du Trésor pour être inclus, sans modification, dans les prévisions budgétaires du gouvernement⁷⁸. En mai 2005, le Comité de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a endossé une réforme comparable du mécanisme de financement du commissaire à l'information et des autres agents du Parlement⁷⁹.

4.6

Nomination du commissaire

D'autres réformes pourraient aussi être envisagées pour établir un régime d'accès généralement considéré comme équitable. L'une est dans la manière dont les commissaires à l'information sont nommés. Si le processus de demande d'information est, dans bien des cas, antagoniste, il importe que le commissaire soit universellement considéré comme une personne qui peut agir en arbitre vraiment indépendant. La méthode actuelle de nomination — par arrêté en conseil, sous réserve de l'approbation de la nomination par résolution des deux chambres du Parlement — ne remplit pas cet objectif. Elle laisse trop de discrétion au gouvernement en place et elle a tendance en pratique à saper le respect du public pour la Loi⁸⁰.

Cela a été démontré en 1998 lorsque le gouvernement se préparait à remplacer le commissaire sortant John Grace. Le bruit a d'abord couru que le gouvernement Chrétien entendait proposer un ancien sous-ministre de la justice, une idée qui a vivement été critiquée par la presse. Finalement, le gouvernement a proposé un autre ancien sous-ministre, Mary Gusella; mais Mme Gusella s'est récusée après les protestations de l'ancien commissaire Grace⁸¹, des éditorialistes et des députés de l'Opposition. Le gouvernement et les chefs de l'Opposition se sont finalement entendus sur John Reid comme solution de remplacement, mais le processus par lequel on est arrivés à cette entente manquait de transparence et a été contesté par les groupes non gouvernementaux. L'effet qui subsiste encore de la controverse, c'est qu'elle a sapé la légitimité du poste même.

Il y a de meilleures solutions. Un modèle, employé ailleurs pour la nomination des juges, consiste à former un comité indépendant, qui considère les candidatures et propose une liste de candidats sélectionnés. Un tel comité peut inclure des représentants du gouvernement et des

autres partis, et peut-être aussi des commissaires provinciaux à l'information. Le comité pourrait inviter des candidatures ou simplement donner son avis à titre confidentiel sur les candidats proposés. Un tel organisme pourrait fonctionner de plusieurs façons différentes — conduisant toutes à des décisions manifestement plus justes que celles qui résultent du statu quo.

4.7

Contrôles administratifs plus stricts

L'efficacité de la Loi dépend aussi de la perception à l'intérieur des institutions fédérales que les règles du jeu sont justes. Le respect de la Loi — et donc la conformité avec ses exigences — pourrait aussi être renforcé par des mesures de protection contre les risques d'abus. La Loi devrait contenir une disposition semblable à celle déjà incluse dans la Loi de l'Ontario, prévenant les demandes « frivoles et vexatoires ». Une modeste hausse des frais de dépôt des demandes et autres — contrebalançant en partie l'effet de 20 années d'inflation — pourrait aussi mettre un frein aux demandes d'accès coûteuses. Il y a enfin de bonnes raisons de limiter les demandes qui imposent un fardeau excessif aux institutions fédérales⁸².

La controverse autour du Programme de commandites n'implique pas directement de problèmes de demandes frivoles, vexatoires ou volumineuses. Il se peut cependant qu'on ait justifié l'indifférence pour les exigences de la Loi par le fait que la Loi même équilibre mal les considérations contradictoires; et, dans la mesure où des contrôles administratifs raisonnables aident à améliorer le caractère raisonnable de la Loi aux yeux des gens, ils peuvent permettre d'éviter de semblables problèmes de résistance officielle dans l'avenir.

5 Le champ d'application de la Loi

Une limite évidente de toute loi d'accès, c'est son incapacité d'assurer le droit à l'information que détiennent les institutions qui n'y sont pas soumises. Cette contrainte a semblé opérer durant l'affaire du Programme de commandites, qui a impliqué des sociétés — comme Postes Canada, VIA Rail Canada et le Vieux-Port de Montréal — qui ne sont pas soumises à la *Loi sur l'accès à l'information*. Sa couverture restreinte des institutions dans lesquelles le gouvernement fédéral a un intérêt est depuis longtemps l'une des faiblesses de la Loi d'accès. Cette faiblesse a été aggravée depuis une décennie du fait que le gouvernement a fait l'essai d'autres formes de prestation de services.

La Loi d'accès ne traite pas toutes les sociétés d'État sur le même pied et le gouvernement résiste depuis longtemps aux pressions en faveur de la rationalisation de son champ d'application. Seulement 28 des 46 sociétés d'État sont soumises à la Loi⁸³. En 1987, le Comité permanent de la justice a recommandé d'étendre la Loi à toutes les sociétés d'État. Le gouvernement a rejeté la recommandation et n'a promis que de revoir la question⁸⁴. En 1996, un comité établi pour revoir les activités de Postes Canada a aussi recommandé d'assujettir à la Loi les activités non concurrentielles de la société⁸⁵. En 2002, le Groupe d'étude de l'accès à l'information a encore recommandé d'assujettir plus de sociétés d'État à la Loi, tout en suggérant d'ajouter de nouvelles exemptions dans certains cas pour protéger des intérêts cruciaux⁸⁶.

En février 2005, le gouvernement a affirmé qu'il était disposé à inclure (par arrêté en conseil) 10 des sociétés d'État exclues, dont la Société du Vieux-Port de Montréal⁸⁷. Il a indiqué en même temps que sept autres sociétés d'État — dont Postes Canada et Via Rail — n'y seraient pas assujetties jusqu'à ce que la Loi soit modifiée pour exempter certains types d'information qu'elles détiennent⁸⁸. En avril 2005, le ministre de la Justice a annoncé que la modification de la Loi dans ce sens serait reportée jusqu'à ce que le Comité permanent de l'accès à l'information,

de la protection des renseignements personnels et de l'éthique ait terminé sa révision de la Loi⁸⁹.

Il sera crucial de déterminer durant cette révision l'ampleur des exemptions qu'on estime être une condition préalable à l'assujettissement de sociétés d'État comme Postes Canada et Via Rail à la Loi. Le gouvernement semble envisager l'addition d'exemptions qui permettraient aux sociétés de cacher des renseignements d'affaires confidentiels ou des renseignements reçus à titre confidentiel d'autres parties, sans avoir à démontrer que leur divulgation peut entraîner un risque de préjudice comme l'exigent les exemptions actuelles⁹⁰. De telles exemptions seraient contraires à la logique fondamentale des lois d'accès à l'information — soit que les décisions de taire l'information devraient être prises après en avoir pesé les avantages et désavantages — et tempéneraient sensiblement les bénéfices de l'assujettissement de ces sociétés à la Loi.

L'impression que peuvent donner toutes ces années de délibération, c'est que l'extension de la *Loi sur l'accès à l'information* aux sociétés d'État est un exercice très problématique ou techniquement compliqué. Ce n'est pas le cas. Beaucoup d'autres pays ont une vue plus étendue. Par exemple, le service des postes des États-Unis, les Postes royales en Grande-Bretagne, Postes Australie et Postes Nouvelle-Zélande sont toutes soumises aux lois d'accès comme la *LAI*, alors que Postes Canada ne l'est pas. La Société Radio-Canada n'est pas assujettie à la Loi d'accès, mais bien d'autres sociétés semblables — la British Broadcasting Corporation, l'Australian Broadcasting Corporation, Television New Zealand et la radio-télévision irlandaise RTÉ — sont couvertes, avec des exemptions pour le matériel des nouvelles ou des émissions. Des sociétés avec des fonctions analogues à celles de VIA Rail — comme Amtrak aux États-Unis — sont aussi tenues de se conformer aux lois nationales d'accès; dans ce secteur, la comparaison est compliquée par les différences de structure des systèmes de chemins de fer nationaux.

Il faut souligner que l'assujettissement des sociétés d'État n'apporterait qu'une solution partielle au problème du champ d'application de la LAI. Il faut aussi tenir compte d'une variété d'autres mécanismes sur lesquels on compte depuis quelque temps pour la prestation de services publics. Ceux-ci incluent :

- les entreprises qui effectuent une partie de plus en plus grande de travaux autrefois exécuté par les institutions fédérales;
- de nombreux « autres intérêts » du gouvernement fédéral (tableau 3), comme le service de contrôle de la circulation aérienne Nav Canada, et des sociétés qui dépensent des sommes considérables provenant du gouvernement fédéral, comme la Fondation canadienne pour l'innovation; et
- d'autres organismes de consultation ou de prestation de services créés sur l'initiative du gouvernement fédéral, mais qui ne sont pas reconnus comme des organismes du gouvernement fédéral, comme les grandes autorités aéroportuaires⁹¹, la Société de gestion des déchets nucléaires⁹² et la Société canadienne du sang⁹³.

Il n'existe pas de normes claires pour déterminer quels organismes devraient être assujettis à la Loi d'accès. Comme l'a fait observer le Groupe d'étude de l'accès à l'information en 2002 :

[Traduction]

Le gouvernement continue de créer des organismes destinés à remplir une fonction publique à quelque distance du gouvernement. La Loi peut s'appliquer ou ne pas s'appliquer à ces organismes . . . Nous n'avons pu trouver de raisons évidentes ni de critères apparents pour déterminer lesquels de ces organismes devraient être soumis à la Loi. Nous sommes d'avis que la démarche actuelle est insatisfaisante. . . Il faut pouvoir s'appuyer sur des principes pour déterminer l'assujettissement à la Loi⁹⁴.

Il n'existe pas non plus de mécanisme assurant qu'on prend en considération la question de savoir si les organismes nouvellement créés doivent être soumis à la Loi. Comme l'a encore fait observer le Groupe d'étude, « il n'y a apparemment pas de processus formel au sein du gouvernement pour assurer que l'application de la Loi est considérée lorsque de nouvelles institutions sont créées »⁹⁵.

Encore une fois, la réforme de la Loi pour l'adapter à de nouveaux modes de prestation de services n'est pas une tâche techniquement difficile. Par exemple, les lois de la Nouvelle-Zélande et de l'Irlande présument que les dossiers de l'entrepreneur sont détenus par l'agence contractante et sont soumis au droit d'accès. Quelques lois renferment aussi des formules établissant qu'un organisme est assujéti à la Loi si son financement dépend largement du gouvernement; s'il est en fait sous l'autorité du gouvernement (par la nomination de son conseil d'administration, par exemple); s'il remplit une fonction publique importante du ressort du gouvernement; ou s'il détient des renseignements dont la publication est essentielle à la protection de l'intérêt fondamental d'un citoyen⁹⁶. Certaines lois (comme la *Freedom of Information Act* du Royaume-Uni⁹⁷) énumèrent des critères, mais laissent au gouvernement le soin de décider si une entreprise qui répond à ces critères doit être ajoutée à la liste des institutions soumises à la Loi.

On a proposé une variété de solutions pour traiter avec les entrepreneurs et les entreprises quasi gouvernementales au Canada. Le Groupe d'étude de l'accès à l'information a proposé que la politique d'approvisionnement du gouvernement soit modifiée pour assurer un droit d'accès aux dossiers de l'entrepreneur et que le gouvernement entreprenne une étude des entreprises quasi gouvernementales et les ajoute à la liste des institutions fédérales soumises à la Loi si :

- le gouvernement nomme la majorité des membres du conseil d'administration, assure tout son financement par ses opérations ou a une participation majoritaire; ou

- l'institution remplit des fonctions dans un domaine du ressort fédéral en matière de santé et de sécurité, d'environnement ou de sécurité économique; à moins que
- son assujettissement soit « incompatible avec sa structure ou son mandat »⁹⁸.

Le commissaire à l'information, en revanche, a recommandé que la Loi soit amendée de façon à assurer que les institutions fédérales gardent le contrôle de tous les dossiers découlant des contrats de service. La nouvelle Loi obligerait aussi le gouvernement à ajouter à la liste des institutions assujetties toute nouvelle entreprise qui remplit l'un ou l'autre des six critères suivants :

- elle est financée en tout ou en partie par des crédits du Parlement ou elle est un élément administratif de l'institution du Parlement;
- elle ou sa société mère appartient (en tout ou en majorité) au gouvernement du Canada;
- elle est inscrite dans les annexes I, I.1, II ou III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- elle ou sa société mère est dirigée ou gérée par une ou plusieurs personnes nommées en vertu d'une loi fédérale;
- elle remplit des fonctions ou offre des services en vertu d'une loi fédérale ou d'un règlement fédéral; ou
- elle remplit des fonctions ou offre des services dans un domaine du ressort fédéral qui sont essentiels à l'intérêt public comme la santé, la sécurité, la protection de l'environnement ou la sécurité économique⁹⁹.

Une différence clé entre ces deux solutions, c'est la mesure dans laquelle on se fie au gouvernement pour prendre les décisions propres à assurer que la LAI maintient le champ d'application qui convient : le

Groupe d'étude est prêt à se fier à la discrétion de l'exécutif alors que le commissaire à l'information ne l'est pas. D'autre part, il semble y avoir consensus sur les critères à utiliser pour déterminer si une entreprise doit tomber sous le coup de la Loi, incluant un ensemble de considérations relatives à l'intérêt prépondérant, au financement, à l'importance de la fonction et à l'autorité dont elle relève.

Dans l'avant-projet qu'il a déposé récemment, le ministre de la Justice ne fait aucun commentaire sur le traitement des dossiers d'entrepreneur et n'exprime aucune opinion sur le mérite des critères d'assujettissement des entreprises quasi gouvernementales proposés par le Groupe d'étude ou le commissaire à l'information, sauf pour dire que tout critère devrait avoir rapport aux « caractéristiques stables de l'entreprise ». Le ministre préfère une formule qui réserve au gouvernement le soin de décider de l'assujettissement des entreprises, mais laisse entendre que le gouvernement peut être prêt à se laisser convaincre de l'obligation de rendre compte annuellement de ses décisions¹⁰⁰.

Il est peu probable que le mouvement en faveur de nouveaux modes de prestation de services s'apaise. Par conséquent, il faut trouver une meilleure façon d'inscrire ces modes dans le régime de transparence établi par la Loi d'accès; sinon, on consent à l'érosion lente de ce régime. Une politique explicite de traitement des dossiers d'entrepreneur est donc nécessaire, de même qu'une politique explicite de traitement des entreprises quasi gouvernementales. De plus, une politique qui est inscrite dans le texte de la Loi est préférable à une politique qui dépend principalement de la bonne volonté de l'exécutif. (L'indifférence apparente de l'exécutif à l'effet de la restructuration sur le fonctionnement de la Loi d'accès depuis 15 ans en est peut-être la preuve la plus convaincante.) Les réformes proposées par le commissaire à l'information sont donc préférables à celles proposées par le Groupe d'étude, même s'il peut y avoir matière à discussion sur la définition précise des critères qui devraient déclencher l'obligation d'inscrire les nouvelles sociétés dans la liste des institutions soumises à la Loi.

6 Conclusion

Quoique la *Loi sur l'accès à l'information* ait ses difficultés et qu'elle n'ait pas réussi à opérer un « changement dans la culture » des institutions fédérales, il serait inopportun d'en conclure que c'est une politique qui a échoué. C'est loin d'être le cas. Chaque année, des milliers de demandes sont déposées qui remplissent d'importants objectifs publics : elles assurent l'égalité de traitement des citoyens et des entreprises, elles favorisent une meilleure compréhension de la prise de décisions au sein du gouvernement et elles encouragent un climat d'affaires qui est considéré comme stable et transparent.

De plus, la Loi d'accès est d'un bon rapport qualité-prix, même s'il arrive que des demandes drainent les ressources du gouvernement de manière disproportionnée. Comme je l'ai noté plus tôt, les frais d'administration de la Loi se sont élevés à 25 millions de dollars environ en 2000; ils auront grimpé sensiblement depuis à cause de l'augmentation des demandes et des frais afférents. Néanmoins, il faut garder le sens des proportions. Le gouvernement fédéral prévoyait dépenser 393 millions de dollars pour ses activités d'information — services de publicité, de relations et d'affaires publiques; et services de publication, d'impression et d'exposition — durant l'exercice 2005¹⁰¹. La somme dépensée pour la Loi d'accès — ce qu'on pourrait appeler la diffusion « incontrôlée » d'information — ne représente qu'une fraction de la somme affectée à la diffusion « contrôlée ».

La Loi d'accès a cependant besoin d'être réformée. Ce n'est pas étonnant; c'est un régime qui a plus de 20 ans et est chapeauté par une Loi qui n'a jamais été refondue. Toute réforme doit prendre en considération les deux questions explorées dans ce document. L'antagonisme est une caractéristique incontournable de l'administration de la Loi, surtout dans le cas des 4 000 à 5 000 demandes d'information déposées chaque année qui sont considérées comme présentant des

risques politiques pour le gouvernement en place¹⁰². Le problème de l'antagonisme doit être abordé directement. Comme je l'ai noté plus tôt, il suffit de quelques réformes simples pour donner aux demandeurs et aux fonctionnaires l'assurance que les « règles du jeu » sont transparentes, justes et correctement mises en application.

La Loi doit aussi être adaptée aux nouvelles réalités de la gouvernance. Il est évident que notre ancienne conception du secteur public — selon laquelle le travail public était essentiellement exécuté dans les ministères du gouvernement dont le personnel se composait de fonctionnaires publics — est dépassée. Le « secteur public » est devenu un assortiment varié d'acteurs gouvernementaux, quasi gouvernementaux et « privés » et il y a de bonnes raisons de penser que ce processus de fragmentation va se poursuivre. Une loi qui ne tient pas compte de ce changement fondamental dans la structure des institutions gouvernementales aura de moins en moins de valeur comme outil pour assurer la transparence de l'exécution du travail public.

Graphique 1 : nombre de demandes selon la source, 1986-2004

Basé sur les données des rapports annuels déposés par les institutions fédérales en vertu de l'article 72 de la *Loi sur l'accès à l'information* et présentées sous forme de tableau par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

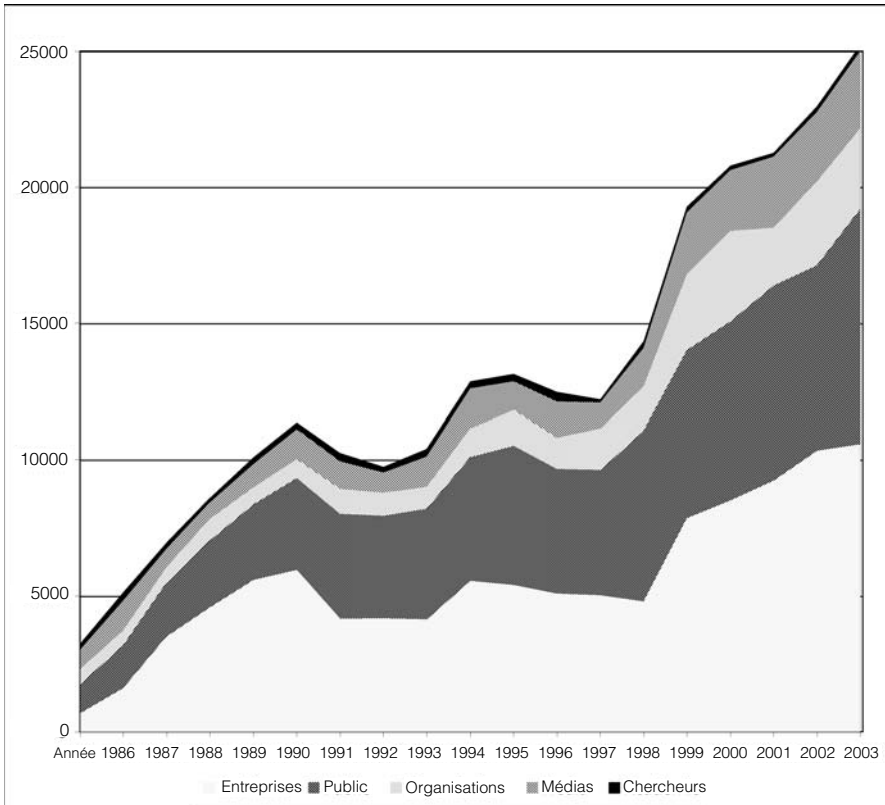


Tableau 1 : distribution des demandes selon la source et le sujet

Basé sur l'analyse d'un échantillon de 663 demandes d'accès choisies au hasard parmi une liste de demandes reçues par les institutions fédérales et entrées dans le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI) en 1999¹⁰³.

Sur une échelle de 100 p. 100, selon la source de la demande (Entreprises, Médias, Organisation, Autres)

	Entreprises	Médias	Org.	Autres	TOUS
Gestion de personnel	1 %	3 %	4 %	11 %	5 %
Approvisionnement	32 %	6 %	21 %	4 %	17 %
Contrôle budgétaire et financier	7 %	12 %	15 %	12 %	11 %
Octrois et contributions	2 %	8 %	17 %	5 %	6 %
Inspection, réglementation et permis	37 %	13 %	6 %	14 %	21 %
Police, poursuites et corrections	4 %	13 %	3 %	13 %	8 %
Recherche et développement politiques	5 %	24 %	21 %	8 %	11 %
Autres	12%	21 %	14 %	32 %	20 %
TOUS	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Sur une échelle de 100 p. 100, selon le sujet de la demande (N=663)

	Entreprises	Médias	Org.	Autres	TOUS
Gestion de personnel	6 %	9 %	12 %	73 %	100 %
Approvisionnement	67 %	5 %	20 %	8 %	100 %
Contrôle budgétaire et financier	23 %	18 %	23 %	37 %	100 %
Octrois et contributions	12 %	19 %	43 %	26 %	100 %
Inspection, réglementation et permis	64 %	10 %	5 %	21 %	100 %
Police, poursuites et corrections	17 %	26 %	6 %	52 %	100 %
Recherche et développement politiques	14 %	33 %	30 %	22 %	100 %
Autres	22 %	16 %	11 %	51 %	100 %
TOTAL	36 %	16 %	16 %	32 %	100 %

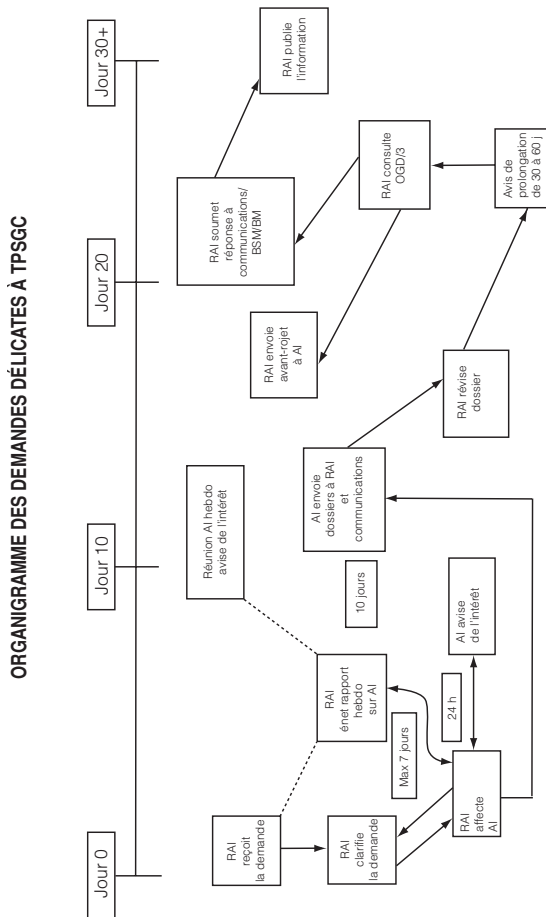
Tableau 2 : répartition des demandeurs dans neuf institutions

Quelques ministères ont un système de pistage des demandes d'information qui fait une catégorisation plus détaillée que celle employée dans les rapports sur l'utilisation du régime d'accès publiés en vertu de l'article 72 de la *LAI*. Le tableau suivant est basé sur des données tirées des systèmes de pistage de quelques grandes institutions fédérales. Les données de DRHC sont basées sur toutes les demandes remplies par l'institution de 1999 à 2001. Pour toutes les autres institutions, le tableau est basé sur toutes les demandes remplies de 2000 à 2002. La catégorie partisans inclut les demandes codées sous « Parlement » ou « Parti politique » par chaque institution. Six institutions n'utilisaient que la catégorie « Parti politique » durant cette période; une (BCP) n'utilisait que la catégorie « Parlement »; une autre (MDN) utilisait les deux. SGC n'utilisait ni l'une ni l'autre.

Source	DRHC	CCR	CIC	MDN	FAI	JUS	BCP	SGC	TC
Chercheurs		0,1 %	0,0 %	0,6 %	2,3 %	1,3 %	3,1 %	3,8 %	0,5 %
Entreprises	6,6 %	35,0 %	12,4 %	15,9 %	5,0 %	14,2 %	14,2 %	0,0 %	21,2 %
Avocats	3,3 %		40,2 %	1,0 %	3,1 %	7,8 %	1,8 %	1,3 %	14,0 %
Médias	11,3 %	7,5 %	1,1 %	33,5 %	36,5 %	19,8 %	32,2 %	58,2 %	25,6 %
Organisations	8,2 %	14,0 %	0,7 %	0,7 %	4,8 %	2,1 %	3,9 %	18,0 %	8,0 %
Autres	30,1 %	40,8 %	44,9 %	44,5 %	35,6 %	19,3 %	20,7 %	18,8 %	17,4 %
Partisans	40,5 %	2,6 %	0,7 %	3,6 %	12,7 %	35,5 %	24,1 %		13,3 %

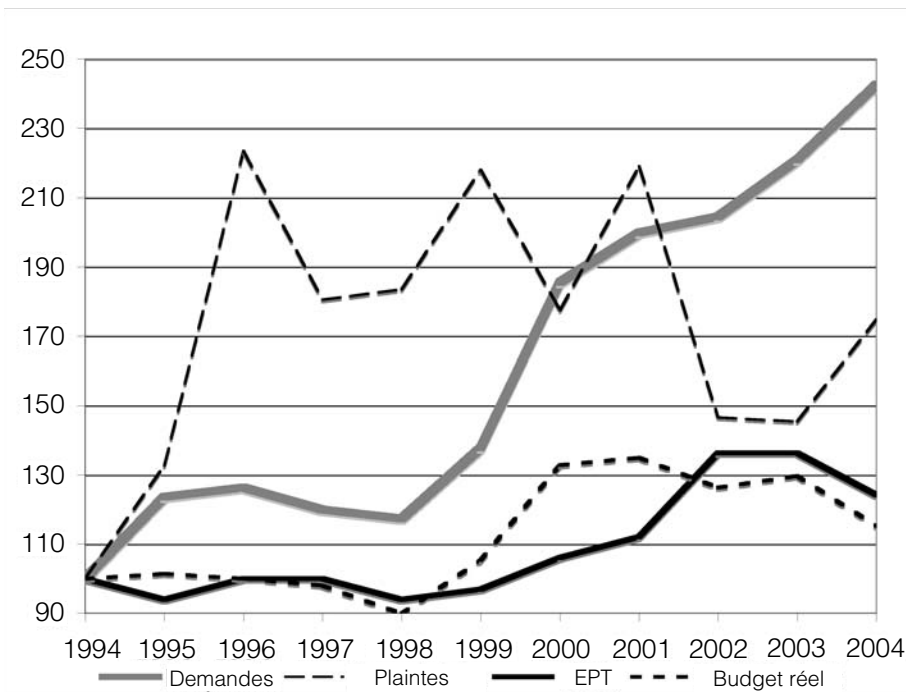
Graphique 2 : organigramme des demandes délicates à TPSGC

Trois graphiques décrivant l'évolution des demandes d'information à l'intérieur de TPSGC ont été déposés en preuve devant la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires. Un décrivait le cheminement des demandes de routine, un second décrivait le cheminement des demandes « intéressantes » qui ne commandent pas de préparation pour les questions à prévoir des médias. Ce graphique, le troisième, décrivait le cheminement des demandes « intéressantes » qui exigent la préparation de réponses aux questions des médias.



Graphique 3 : Charge de travail et budget du BCI

Le graphique suivant fait voir les données suivantes, toutes normalisées de façon que les chiffres de l'EF1994 égalent 100 : a) total des demandes d'accès reçues par les institutions fédérales; b) plaintes reçues par le bureau du commissaire à l'information; c) personnel du BCI (EPT), excluant le personnel des services aux entreprises; et d) budget du BCI, dégonflé selon l'indice des prix à la consommation, excluant le budget des services aux entreprises. Les chiffres sont tirés des rapports annuels des institutions publiés en vertu de l'article 72 de la *LAI* et des rapports annuels du BCI. Les données de l'IPC proviennent de Statistique Canada.



**Tableau 3 : couverture des sociétés d'État et des autres entreprises
du gouvernement fédéral¹⁰⁴**

SOUMISES À LA LAI	NON SOUMISES À LA LAI
<i>Société d'État mère</i>	
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	Centre national des arts
Administration de pilotage de l'Atlantique	Corporation de développement des investissements du Canada
Administration de pilotage des Grands Lacs	Énergie atomique du Canada limitée
Administration de pilotage des Laurentides Canada	Exportation et développement Canada
Administration de pilotage du Pacifique Canada	Fondation canadienne des relations raciales
Administration du pont Blue Water	L'Office d'investissement du RPC
Banque du Canada	Marine Atlantique
Banque de développement du Canada	Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public
Centre de recherches pour le développement international	Postes Canada
Conseil canadien des normes	Queens Quay West Land Corporation
Conseil des arts du Canada	Ridley Terminals Inc.
Commission canadienne du lait	Société de développement du Cap-Breton
Commission canadienne du tourisme	Société d'expansion du Cap-Breton
Commission de la capitale nationale	Société Radio-Canada
Construction de défense Canada	VIA Rail Canada Inc.
Corporation commerciale canadienne	
Financement agricole Canada	
La Société des ponts fédéraux Limitée	
Monnaie royale canadienne	
Musée canadien des civilisations	
Musée canadien de la nature	
Musée des beaux-arts du Canada	
Musée des sciences et de la technologie du Canada	
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	
Société canadienne d'hypothèques et de logement	
Société d'assurance-dépôt du Canada	
Société immobilière du Canada	
Téléfilm Canada	
<i>Entreprises conjointes ou mixtes</i>	
	Lower Churchill Development Corporation North Portage Development

	Corporation et Forks Renewal Corporation
<i>Autres entreprises</i>	
Administration portuaire de Belledune	Administration du pont du port de Saint John
Administration portuaire du fleuve Fraser	Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority
Administration portuaire de Halifax	Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies
Administration portuaire de Hamilton	Commission canadienne du blé
Administration portuaire de Montréal	Commission du parc international Roosevelt de Campobello
Administration portuaire de Nanaimo	Corporation du Pont international de la Voie maritime Limitée
Administration portuaire du Fraser Nord	Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton
Administration portuaire de Port Alberni	Fondation Asie-Pacifique du Canada
Administration portuaire de Prince Rupert	Fondation canadienne pour l'innovation
Administration portuaire de Québec	Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire
Administration portuaire du Saguenay	Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable
Administration portuaire de Saint John	Institut international du Canada pour le grain
Administration portuaire de Sept-Îles	Institut Vanier de la famille
Administration portuaire de St. John's	Nav Canada
Administration portuaire de Thunder Bay	Parc Downsview Park Inc.
Administration portuaire de Toronto	Société canadienne d'enregistrement des animaux
Administration portuaire de Trois-Rivières	Vieux-Port de Montréal
Administration portuaire de Vancouver	
Administration portuaire de Windsor	
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	
Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Incorporée	

Notes en fin de texte

-
- ¹ S.R.C. 1985, c. A-1.
- ² Formellement, la Loi donne droit d'accès aux *documents* sur support papier ou numérique. Voir articles 3 et paragraphe 4(3) de la Loi.
- ³ John Roberts, « Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents », dans *The Complete Annotated Guide to Federal Access to Information*, (sous la dir. de) Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot (Toronto: Carswell, 2001), 32-33.
- ⁴ David Banisar, *Freedom of Information and Access to Government Records around the World* (Washington, DC : freedominfo.org, May, 2004 [Consulté le 31 mai 2004]), disponible à <http://www.freedominfo.org/survey.htm>.
- ⁵ Ces observations sont basées sur l'expérience d'avoir déposé des demandes sous les trois lois.
- ⁶ Cité dans Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, *The Complete Annotated Guide to Federal Access to Information* (Toronto: Carswell, 2001), 161,162 et 179.
- ⁷ Commission de l'information et de la protection de la vie privée de l'Ontario, *Rapport annuel 2004* (Toronto : Bureau de la Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, 2005), 5.
- ⁸ Alasdair Roberts, « Administrative Discretion and the Access to Information Act: An "Internal Law" on Open Government? » *Administration publique du Canada* 45, n° 2 (2002) : p. 175 à 194.
- ⁹ Témoignage d'Isabelle Roy : Commission Gomery, *Transcription de l'audience publique du 14 octobre 2004* (Ottawa, Canada : Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 2004), 3672. Témoignage d'Anita Lloyd : Commission Gomery, *Transcription de l'audience publique du 23 novembre 2004*, 6547.
- ¹⁰ Témoignage d'Anita Lloyd : Commission Gomery, *Transcription de l'audience publique du 23 novembre 2004*, 6544.
- ¹¹ *Ibid.*
- ¹² *Ibid.*, 6559.
- ¹³ *Ibid.*, 6549-6551.
- ¹⁴ *Ibid.*, 6550.
- ¹⁵ Alasdair Roberts, « Spin Control and Freedom of Information », *Public Administration* 83, n° 1 (2005): 1-23, 6-9, Ann Rees, « Red File Alert: Public Access at Risk », *Toronto Star*, 1^{er} novembre 2003, A32.
- ¹⁶ Roberts, « Spin Control and Freedom of Information », 10.
- ¹⁷ Une analyse des données d'utilisation des clés de recherche du SCDAI extraites de son protocole d'accès apparaît dans *Ibid.*, Table 1. En février 2004, le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait son propre sondage sur l'utilisation du SCDAI dans les ministères; les résultats du sondage publiés par le SCT ont indiqué que peu de ministères utilisaient fréquemment les clés de recherche de la base de données. Le BCP n'a pas répondu au sondage. Alasdair Roberts, *Research Note: Results of TBS Survey on CAIRS* (Syracuse, NY: The Maxwell School of Syracuse University, 2004).
- ¹⁸ Jonathan Murphy, « Your Candle's Flickering, Jean », *Globe and Mail*, 17 mai 2002, A15.
- ¹⁹ Rees, « Red File Alert: Public Access at Risk ».

- ²⁰ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 1999-2000* (Ottawa : Bureau du commissaire à l'information, 2000), 15-18.
- ²¹ Roberts, « Spin Control and Freedom of Information », 8-9.
- ²² Roberts, « Administrative Discretion and the *Access to Information Act*: An "Internal Law" on Open Government? » Le commissaire à l'information a suggéré en 2000 qu'une cause de tels retards lors du scandale de DRHC, c'est que « le gouvernement n'a pas pu s'empêcher de laisser son besoin coutumier de » limiter les dégâts « l'emporter sur les droits juridiques des demandeurs à recevoir une réponse dans les délais. Les ministres voulaient en effet » devancer « toute demande de communication — c'est-à-dire décharger leur conscience de toute mauvaise nouvelle avant que celle-ci ne s'ébruite et, à ce moment, avoir déjà en mains un plan d'action ». Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 1999-2000*, 15-18.
- ²³ Roberts, « Spin Control and Freedom of Information », Tableaux 3 et 4.
- ²⁴ Colin McNairn et C.D. Woodbury, *Government Information: Access and Privacy*, Release 1, 2000 ed. (Toronto : Carswell, 2004), Section 2(1)(a).
- ²⁵ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens* (Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002), 124.
- ²⁶ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Bilan des frais d'administration de la loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (LAI)* (Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor, 2000).
- ²⁷ Témoignage d'Isabelle Roy : Commission Gomery, *Transcription de l'audience publique du 14 octobre 2004*, 3660-3661.
- ²⁸ Commissaire à l'information du Canada, 2000 #720@ 49 et 68}
- ²⁹ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Faits saillants de la réunion du comité consultatif des sous-ministres adjoints* (Ottawa, Ontario : Secrétariat du Conseil du Trésor, 2001).
- ³⁰ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 2000-2001* (Ottawa : Bureau du commissaire à l'information, 2001), 64.
- ³¹ Deborah Lovett, *Inquiries before the Information and Privacy Commissioner: Evidentiary Considerations* (Vancouver, Canada : Continuing Legal Education Society of British Columbia, March 19, 2001 [Consulté le 28 juin 2005]), disponible à <http://www.cle.bc.ca/CLE/Analysis/Collection/01-5127701-freedominfo?practiceAreaMessage=true&practiceArea=Administrative%20Law>.
- ³² Commission Gomery, *Transcription de l'audience publique du 23 novembre 2004*, 6576-6598.
- ³³ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Bilan de la coordination de l'accès à l'information et la protection de la vie privée dans les institutions gouvernementales* (Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor, 1986).
- ³⁴ Bruce Mann, « The Federal Information Coordinator as Meat in the Sandwich », *Canadian Public Administration* 29, n° 4 (1986): 579-582.
- ³⁵ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens*, 126.
- ³⁶ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Consultation : coordonnateurs de l'accès à l'information* (Ottawa : Groupe d'étude de l'accès à l'information, 2000).
- ³⁷ Comité permanent des comptes publics, *Témoignages* (Ottawa, Canada : Chambre des communes, 2004). *Souligné* ajouté.
- ³⁸ Commission Gomery, *Transcription de l'audience publique du 14 octobre 2004*, 3667.
- ³⁹ John Reid, *Remarques au Comité de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique* (Ottawa : Bureau du commissaire à l'information, 2005).

- ⁴⁰ Dans des cas isolés, il semble bien que la *LAI* ait découragé la tenue de dossiers. D'autre part, une étude menée peu de temps après l'adoption de la FOIA en Australie, basée sur des interviews avec les fonctionnaires, a révélé qu'il n'y avait pas eu d'effet sensible sur la franchise des fonctionnaires : Robert Hazell, « Freedom of Information in Australia, Canada and New Zealand », *Public Administration* 67, n° 2 (1989) : 189, 204. Une étude menée en 2001 par les Archives nationales du Canada est arrivée à la même conclusion. Les archivistes s'attendaient que l'étude démontre que la *LAI* avait eu « une influence négative sensible sur la tenue de dossiers » dans la bureaucratie fédérale. Les chercheurs ont cependant été surpris de constater qu'il n'y avait pas « d'indications . . . que la *Loi sur l'accès à l'information* [avait] modifié les habitudes de tenue de dossiers au gouvernement du Canada ». Archives nationales du Canada, *La Loi sur l'accès à l'information et la tenue de dossiers au gouvernement fédéral* (Ottawa, Canada : Archives nationales du Canada, 2001).
- ⁴¹ La plainte du commissaire à l'information du Canada à propos d'une « culture orale » s'est reflétée dans ce qu'on a appelé une « culture du sofa » dans le gouvernement Blair, documentée par la Butler Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction en 2004 : une culture dans laquelle « les procédures formelles comme les réunions ont été abandonnées [et] on n'a tenu aucun procès-verbal des décisions importantes ». Cette « culture du sofa » avait apparemment pris racine bien avant la mise en œuvre de la FOIA au Royaume-Uni. Voir : Peter Osborne, « The Sofa Revolution », *The Tablet*, 17 juillet 2004, en ligne : http://www.thetablet.co.uk/cgi-bin/book_review.cgi/past-00192.
- ⁴² Par exemple, des technologies comme le courriel enregistrent des interactions qui n'auraient jamais été récupérables auparavant : des conversations qui autrefois auraient eu lieu en personne ou par téléphone sont désormais « enregistrées ». D'autre part, des journalistes se sont plaints que les fonctionnaires coiffent couramment les courriels délicats d'un « L&S » — c'est-à-dire « lisez et supprimez » : Judith Lavoie, « Civil Servants Fearful of FOI Don't Keep Written Record », *Vancouver Sun*, 26 septembre 2003, B3, Greg Weston, « Read and Delete: Read It and Weep », *Toronto Sun*, 8 juin 2003, C4.
- ⁴³ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 2000-2001*, 66.
- ⁴⁴ Comme l'a fait observer récemment une évaluation interne de la proposition du commissaire : « Il est assez simple d'exiger que les contrats gouvernementaux de biens et de services soient documentés. Il est plus problématique de prescrire ce qu'il faut noter d'une conversation informelle entre fonctionnaires comme un engagement à consulter un spécialiste dans le cadre d'une responsabilité de gestion » : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Le devoir de documenter : Évaluation de la proposition du Commissaire à l'information I*, Publié en vertu de la LAI A-2004-00137/rr (Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor, 2004).
- ⁴⁵ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 1996-1997* (Ottawa : Bureau du commissaire à l'information, 1997).
- ⁴⁶ Commission d'enquête sur la Somalie, *Rapport* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997).
- ⁴⁷ Article 67.1.
- ⁴⁸ Andrew Osler, « Journalism and the FOI Laws: A Faded Promise », *Government Information in Canada* 17 (1999) : <http://www.usask.ca/library/gic/17/osler.html>.
- ⁴⁹ Roberts, « Green Paper on Legislation on Public Access to Government Documents », 7.
- ⁵⁰ Le commentaire est fait dans un courriel publié en réponse à la demande d'accès de CIC 2002-05225, page 539.
- ⁵¹ Statistiques fournies par les institutions dans des rapports prescrits par l'article 72 de la *LAI* et consolidées par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le nombre de demandes des médias a augmenté entre ces deux périodes à un taux plus rapide que les demandes d'autres sources.
- ⁵² Je développe cet argument plus en détail dans : Alasdair Roberts, *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age* (New York: Cambridge University Press, 2005), Chapitres 3 et 4.

- ⁵³ Donald Savoie, *Breaking the Bargain* (Toronto : University of Toronto Press, 2003), 164.
- ⁵⁴ OCDE, *Symposium ministériel sur l'avenir des services publics* (Paris : OCDE, 1996), Séance 2.
- ⁵⁵ Rowan Williams, *The Media: Public Interest and Common Good* (Londres : Lambeth Palace, 15 juin 2005 [Consulté le 17 juin 2005]), disponible à http://www.archbishopofcanterbury.org/sermons_speeches/050615.htm.
- ⁵⁶ Comité permanent des comptes publics, *Témoignage*.
- ⁵⁷ *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)*, [1993] 1 F.C. 427.
- ⁵⁸ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Faits saillants de la réunion du comité consultatif des sous-ministres adjoints*.
- ⁵⁹ *Loi sur la liberté d'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario, article 10(1)(b). L'institution doit donner des raisons pour passer outre à une demande pour ces motifs (article 27.1[1]). Les critères déterminant si une demande est « frivole ou vexatoire » sont énumérés l'article 5.1 du Règlement 460. Une telle demande doit faire partie d'un « comportement qui équivaut à un abus du droit d'accès ou qui affecterait le fonctionnement de l'institution » ou être « faite de mauvaise foi ou dans un but autre qu'avoir accès ». On peut en appeler du refus d'une demande au Commissaire à l'information.
- ⁶⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Bilan des frais d'administration de la loi sur l'accès à l'information et la protection de vie privée (LAI)*.
- ⁶¹ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Faits saillants de la réunion du comité consultatif des sous-ministres adjoints du 4 mai 2001* (Ottawa : Groupe d'étude de l'accès à l'information, 2001). Voir aussi l'argument pour la réforme de la taxe d'accès dans l'étude de coûts du SCT : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Bilan des frais d'administration de la loi sur l'accès à l'information et la protection de vie privée (LAI)*.
- ⁶² Michael Kirby, *Lecture to the British Section of the International Commission of Jurists: Freedom of Information, the Seven Deadly Sins* (Canberra : Haute Cour d'Australie, 1997). Souligné dans l'original.
- ⁶³ Kevin Murphy, *Address on the Launch of the Freedom of Information Act, 1997* (Dublin : Bureau de l'ombudsman, 1998).
- ⁶⁴ Royaume-Uni, *Your Right to Know : The Government's Proposals for a Freedom of Information Act*, Cm 3818 (Londres : Stationery Office, 1997), Préface, Lord Falconer, *Address to the Society of Editors' Annual Conference* (Londres : Ministère des Affaires constitutionnelles, 2004).
- ⁶⁵ John Podesta, « Need to Know: Governing in Secret », dans *The War on Our Freedoms*, (sous la dir. de) Richard C. Leone et Jr. Anrig, Greg (New York: Public Affairs, 2003).
- ⁶⁶ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 2004-2005* (Ottawa : Bureau du commissaire à l'information, 2005), 4.
- ⁶⁷ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens*, 157-158.
- ⁶⁸ *Ibid.*, 157-165.
- ⁶⁹ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 2000-2001*, 64.
- ⁷⁰ Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, *Une question à deux volets: Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Ottawa : Imprimerie de la Reine, 1987).
- ⁷¹ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 2000-2001*, 64.
- ⁷² *Loi sur la liberté d'information et la protection de la vie privée*, SCB 1992, article 6(1).
- ⁷³ *Loi sur la liberté d'information et la protection de la vie privée*, SA 1994, c. F-18.5, article 9(1).
- ⁷⁴ *Loi sur la liberté d'information*, 2000, article 16(1).

- ⁷⁵ Voir aussi : Alasdair Roberts, « New Strategies for Enforcement of the Access to Information Act », *Queen's Law Journal* 27 (2002): 647-683, Tableau 4.
- ⁷⁶ Pour des témoignages sur les retombées de cet effort, voir : Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens*, 104-110.
- ⁷⁷ Reid, *Remarques au Comité de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique*.
- ⁷⁸ Voir la *Loi sur le Parlement du Canada*, article 72.04.
- ⁷⁹ Comité de l'accès à l'information, *Un nouveau processus de financement des agents du Parlement* (Ottawa, Canada : Chambre des communes, 2005).
- ⁸⁰ *Loi sur l'accès à l'information*, article 54(1).
- ⁸¹ David Pugliese, « Grace Opens Fire: Departing Information Czar Says Government's Choice for Replacement Shows "Contempt for the Public" », *Ottawa Citizen*, 7 mai 1998, A1.
- ⁸² Dans un récent document de travail, le ministère de la Justice suggère que les institutions soient autorisées à recouvrer les frais totaux du traitement des demandes au-delà de 10 000 \$. Justice Canada, *Un Cadre compréhensif pour la réforme de l'accès à l'information* (Ottawa : Justice Canada, 2005), 26. Une modification de cette proposition pourrait exiger que le demandeur démontre l'importance d'une demande dont les frais dépassent un certain montant. La Loi de l'Afrique du Sud, par exemple, qualifie le droit à l'information dans certaines circonstances en disant que le droit existe si l'information « est nécessaire pour l'exercice ou la protection de droits » : *Loi sur la promotion de l'accès à l'information*, 2000, article 9(a)(ii).
- ⁸³ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Répondre aux attentes des Canadiens : Examen d'un cadre de gouvernance pour les sociétés d'État du Canada* (Ottawa : Secrétariat du Conseil du Trésor, 2005).
- ⁸⁴ Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, 2.6.
- ⁸⁵ Examen du mandat de la Société canadienne des postes, *L'avenir de la Société canadienne des postes* (Ottawa : Examen du mandat de la Société canadienne des postes, 1996), article 7.18.
- ⁸⁶ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens*, 24-25.
- ⁸⁷ Ce sont : la Corporation de développement des investissements du Canada, la Fondation canadienne des relations raciales, la Société de développement du Cap-Breton, la Société d'expansion du Cap-Breton, la Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton, Marine Atlantique Inc., le Vieux-Port de Montréal, Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation, et Ridley Terminal Inc. : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Répondre aux attentes des Canadiens : Examen d'un cadre de gouvernance pour les sociétés d'État du Canada*, 37.
- ⁸⁸ Ce sont : Via Rail Canada Inc., le Centre national des arts, la Société Radio-Canada, Exportation et développement Canada, la Société canadienne des postes, Énergie atomique du Canada Limitée et l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public : *Ibid.*
- ⁸⁹ Justice Canada, *Un Cadre compréhensif pour la réforme de l'accès à l'information*, 7.
- ⁹⁰ *Ibid.*, 6.
- ⁹¹ Autorisées par la *Loi relative aux cessions d'aéroports*, 1992.
- ⁹² Établie par la *Loi sur les déchets de combustible nucléaire*, 2002.
- ⁹³ La Société canadienne du sang a été créée à la suite d'une entente entre les gouvernements du Canada et des provinces en 1998 pour succéder au Programme du sang de la Croix-Rouge canadienne et à l'Agence canadienne du sang, l'ancien instrument financier et politique du système de réserve de sang du Canada. L'Agence canadienne du sang était une société fédérale à but non lucratif établie en 1991 pour assumer les fonctions du Comité canadien du sang : Commission Krever, *Rapport final* (Ottawa : Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada, 1997), 1004. Le gouvernement fédéral entendait

d'abord adopter une Loi sur les services canadiens d'approvisionnement en sang, qui pouvait « inclure le mandat et la structure de gouvernance de la nouvelle autorité nationale du sang, les Services canadiens du sang »: Santé Canada, *Prévisions budgétaires 1998-1999* (Ottawa, Canada : Santé Canada, 1998), 11. Le Comité canadien du sang avait été au centre d'une controverse sur la destruction de documents réclamés en vertu de la LAI. Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 1996-1997*, 66.

⁹⁴ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens*, 22-23.

⁹⁵ *Ibid.*, 22.

⁹⁶ Alasdair Roberts, « Structural Pluralism and the Right to Information », *University of Toronto Law Journal* 51, no 3 (2001) : 243-271, Jerry Bartram, *The Scope of the Access to Information Act: Developing Consistent Criteria for Decisions Respecting Institutions* (Ottawa, Canada : Groupe d'étude de l'accès à l'information, 2001).

⁹⁷ *Loi sur la liberté d'information*, 2000, article 5.

⁹⁸ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens*, 24.

⁹⁹ Commissaire à l'information du Canada, *Rapport annuel 2000-2001*, 57.

¹⁰⁰ Justice Canada, *Un Cadre compréhensif pour la réforme de l'accès à l'information*, 8.

¹⁰¹ Voir la Partie II des Prévisions budgétaires 2004-2005, pages 1 à 28.

¹⁰² Au cours de l'exercice fiscal 2004, le gouvernement fédéral a reçu 2 835 demandes des médias. Je présume, sur la foi des statistiques que j'ai notées plus tôt, que le gouvernement fédéral reçoit entre 1 000 et 2 000 demandes « partisans » par année.

¹⁰³ L'analyse est compromise par des problèmes de sous-reportage à l'intérieur du SCDAI. Pour l'analyse complète, voir : Alasdair Roberts, Jonathan DeWolfe et Christopher Stack, *An Evidence-Based Approach to Access Reform*, Document de travail 22 d'études politiques (Kingston: School of Policy Studies, 2001).

¹⁰⁴ Données tirées du tableau 5 du Rapport du gouvernement sur le rattachement des populations: http://www.hrma-agrh.gc.ca/hr-rh/hrtr-or/hr_tools/Intro_e.asp.

