
Le Commissariat à l'information du Canada

par l'honorable John Reid

Les députés de tous les partis et leurs adjoints invoquent de plus en plus la Loi sur l'accès à l'information afin de se renseigner sur les faits et gestes du gouvernement. Cet intérêt parlementaire pour l'accès à l'information constitue, à mon avis, une évolution des plus saines.

Cependant, la raison en est un peu troublante. En dehors de la période de questions orales et des délibérations à la Chambre et en comité, les députés obtenaient traditionnellement des renseignements du gouvernement au moyen de questions écrites, de questions marquées d'un astérisque et de motions portant production de documents. Les députés me disent qu'ils doivent attendre si longtemps quand ils passent par les voies traditionnelles qu'ils sont contraints d'invoquer la *Loi sur l'accès à l'information*. En tant qu'ancien député ayant abondamment fait usage du système traditionnel au début des années 1970, je déplore qu'on l'ait laissé périlcliter au point que les députés ne le considèrent plus comme un moyen satisfaisant d'obtenir de l'information du gouvernement.

Beaucoup de députés vont expérimenter eux-mêmes le mélange doux-amer d'exaltation et de frustration que vivent depuis 15 ans les entreprises et les médias qui invoquent la *Loi sur l'accès à l'information*. Il y a l'exaltation de constater que, grâce à la loi, le pouvoir s'est déplacé de l'État, de la bureaucratie vers l'individu, vers le simple citoyen. L'accès aux dossiers du gouvernement n'est plus accordé comme une grâce et une faveur. C'est un droit. Et, ce qu'il y a de plus exaltant,

c'est que des renseignements importants sont bel et bien divulgués.

La *Loi sur l'accès à l'information* a eu pour effet notamment de modifier sensiblement la doctrine de la responsabilité ministérielle. Cette doctrine est la pierre angulaire de la démocratie parlementaire représentative, mais il devenait clair depuis les années 1950 qu'elle n'était plus en phase avec le monde réel. Les ministres avaient depuis longtemps cessé de mettre directement la main à la pâte, obligés qu'ils étaient de passer une part de plus en plus grande de leur précieux temps au Cabinet et dans ses comités à traiter des politiques. C'est aux hauts fonctionnaires qu'incombaient de plus en plus les décisions opérationnelles.

La *Loi sur l'accès à l'information* a renforcé la reddition de comptes dans l'administration fédérale. Comme les documents sont accessibles, on peut découvrir où, quand, pourquoi et par qui les décisions sont prises partout dans la fonction publique. Les fonctionnaires sont donc désormais comptables des décisions qu'ils prennent de leur propre chef, alors que c'était le ministre qui devait auparavant en assumer la responsabilité. Bien entendu, le ministre reste responsable globalement des mesures que prend (ou que néglige de prendre) son ministère, mais il n'assume plus la responsabilité personnelle ou directe de tout ce que font ses fonctionnaires.

Ce grand changement dans les relations entre le ministre et son ministère implique un changement de mentalité dans l'administration gouvernementale. Il se produit, lentement dans plusieurs cas, mais il s'est produit dans bon nombre de ministères. Il survient seulement lorsqu'un ministre fort décide que son ministère obéira à la *Loi sur l'accès à l'information*.

John Reid a siégé à la Chambre des communes de 1965 à 1984. Il a été ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales en 1978-1979. Il a été nommé commissaire de l'accès à l'information en juillet 1998. Le présent article est une version révisée de la communication qu'il a faite à un colloque de la Bibliothèque du Parlement le 27 janvier 1999.

Bien entendu, les 13 justifications du secret demeurent. Cependant, les tribunaux ont toujours maintenu que les exceptions prévues par la loi devaient être interprétées de façon restrictive. La Cour d'appel fédérale a récemment manifesté une fois de plus sa détermination à cet égard en ordonnant la divulgation d'un rapport de sécurité aérienne sur l'écrasement d'un DC-8 de Nationair en Arabie Saoudite en 1991 qui a causé la mort de 249 passagers nigériens et de 14 membres d'équipage canadiens. Il s'agit de la pire catastrophe aérienne de l'histoire canadienne. Dans sa décision, le juge McDonald déclare :

[I]l me paraît également important de ne pas sous-estimer les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation de renseignements et les répercussions positives qu'une divulgation peut avoir sur la réglementation de l'industrie aéronautique. Il convient de rappeler qu'en adoptant la *Loi sur l'accès à l'information*, le législateur a précisé le rôle important que joue l'accès du public aux renseignements détenus par l'État dans un régime démocratique.

D'autres juges ont abondé dans son sens. Les tribunaux de tous les niveaux sont de puissants alliés en matière d'accès à l'information.

Quelque douze pays seulement ont accordé à leurs citoyens le droit d'accès à l'information. Même la mère de notre système parlementaire, la Grande-Bretagne, n'a pas encore eu le courage d'accorder le droit de savoir à ses citoyens.

Il y a d'autres frustrations, notamment la longueur des délais. À tous les ans, mon bureau fait rapport au Parlement de l'ampleur croissante du problème. À tous les ans, le problème reste entier et les retards s'allongent. Tel ministère peut s'améliorer à cet égard sous la pression de mon bureau, mais les retards s'allongent dans tel autre.

Mon prédécesseur, John Grace, a décrit le problème dans les termes les plus forts que puisse se permettre un agent parlementaire :

Les retards mis à répondre aux demandes d'accès à l'information atteignent maintenant les proportions d'une crise. Compte tenu de l'obligation claire faite au gouvernement de répondre dans les 30 jours, le mépris de la volonté du Parlement dans certains organismes constitue un scandale silencieux qui couve.

M. Grace n'est pas resté silencieux face au scandale des retards et j'ai fait de la résolution de ce problème ma première priorité.

Je suis au regret de dire que les demandes considérées par certains fonctionnaires comme le moins sensibles sur le plan politique sont celles auxquelles on met le plus de temps à répondre. À leur sujet, on tient plus de consultations, on fait

intervenir plus de niveaux d'approbation, on prépare des notes d'information à l'intention du ministre et, avant d'y répondre, on dresse des plans de communication. Il en va de même des demandes émanant des députés des partis d'opposition qu'on qualifie de « sensibles ». Bien entendu, rien ne justifie un tel traitement; le nom du demandeur et l'objet de la demande ne devraient rien changer à rien. Avis aux adjoints ministériels, entre autres!

Notre bureau reçoit donc un nombre croissant de plaintes de députés qui estiment qu'on met trop de temps à répondre aux demandes qu'ils présentent aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Bien entendu, pendant le temps que nous mettons à obtenir de peine et de misère une réponse (nos enquêtes prennent en moyenne quatre mois), il peut s'agir de documents visés par des exceptions. Suivent souvent une autre plainte au sujet des exceptions invoquées, une autre enquête et une autre attente exaspérante. Si le gouvernement ne donne pas satisfaction à mon bureau ou au demandeur, il peut même y avoir un recours aux tribunaux avant que la triste saga ne prenne fin. La *Loi sur l'accès à l'information* demande de la patience : c'est un investissement à long terme. Mais elle peut donner des résultats.

Je n'ai pas de formule magique pour mettre fin à toutes les frustrations de ceux qui invoquent la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce qu'il faut, en plus d'apporter à la loi certaines modifications raisonnables, c'est un changement de mentalité au sein de l'administration gouvernementale à l'égard de l'accès à l'information; un engagement public profond en faveur de la transparence gouvernementale; une volonté exprimée au plus haut niveau de faire bien fonctionner l'accès à l'information. Bien entendu, les partis d'opposition vont toujours aimer l'accès à l'information plus que le parti au pouvoir.

Mais les députés de tous les partis ont intérêt à renforcer au maximum le droit de savoir. Après tout, aucun parti ne reste au pouvoir à tout jamais, même si c'est son désir le plus cher.

Il ne fait aucun doute qu'un droit différé est un droit refusé. Le Commissaire à l'information devrait disposer de meilleurs outils pour s'attaquer au problème des retards. Et ces outils ne peuvent venir que du Parlement lui-même. Mon prédécesseur a demandé certains pouvoirs de contrainte pour lutter contre les retards, comme celui d'interdire à un ministère d'exiger des frais ou d'invoquer les exceptions discrétionnaires prévues par la loi. Ce serait le prix à payer lorsqu'on fait fi de la loi. Je suis d'accord que ces outils sont nécessaires; en fait, je soutiens

devant la Cour d'appel fédérale que certains d'entre eux sont implicites dans la loi actuelle.

Lorsque j'ai été interviewé pour ce poste par le Comité permanent des ressources naturelles et des opérations gouvernementales, j'ai déclaré qu'après quinze années d'existence, la Loi sur l'accès à l'information devrait être réexaminée par un comité parlementaire. Maintenant que je suis en poste, j'en suis encore plus convaincu. La structure de la loi est solide, mais, après quinze ans, une vingtaine de décisions judiciaires et l'expérience acquise concernant les retards et les questions de fond, le temps est venu pour le Parlement de l'améliorer et de l'actualiser afin qu'elle puisse relever les défis du XXI^e siècle.

J'appuie le principe du projet de loi d'initiative parlementaire de John Bryden qui vise à réorganiser la *Loi sur l'accès à l'information*. En continuant d'exercer des pressions pour rendre la loi plus efficace, les députés ont de meilleures chances que moi de régler les problèmes qui les exaspèrent. Je suis reconnaissant à tous les députés du Parti réformiste, du Parti libéral et du Bloc Québécois qui ont déposé des projets de loi d'initiative parlementaire. Et je suis particulièrement reconnaissant à M^{me} Beaumier et à tous ceux qui ont appuyé son projet de loi visant à interdire de modifier ou de détruire des documents dans le but de contrecarrer le droit d'accès. Les députés font ainsi savoir au gouvernement et à la fonction publique combien ils attachent d'importance au droit d'accès à l'information.

Je tiens toutefois à terminer sur une note positive. Tout en déplorant à juste titre les rares cas de modification ou de destruction de documents, tout en désapprouvant l'abus du secret, le gonflement des frais, les recherches insuffisantes de documents et l'incapacité chronique à respecter les délais de réponse, nous ne devons pas perdre de vue que la Loi sur l'accès à l'information a contribué puissamment à la transparence et à la responsabilisation du gouvernement. Le droit d'accès à

l'information rend la vie difficile au gouvernement. C'est à lui que la loi fait obligation de prouver que le secret est légitime. La loi est accessible à tous moyennant un coût très raisonnable - les droits de demande de 5 \$ comprennent cinq heures gratuites de temps de recherche. Et il n'y a rien à payer, bien entendu, pour déposer une plainte auprès de mon bureau. Je suis obligé d'enquêter sur toutes les plaintes et, dans la mesure où le permet mon personnel de 31 membres, j'essaie de le faire de façon exhaustive et rapide.

Ne perdez pas confiance dans la *Loi sur l'accès à l'information*, car elle continue de permettre d'obtenir des renseignements qui autrement ne seraient jamais mis au jour. En dépit de toutes les critiques, à sa façon parfois hésitante et bizarre, elle fonctionne. Pour n'importe quel député vraiment désireux d'obtenir des renseignements nécessaires, elle vaut mieux que la période de questions ou le Feuilleton. Mais, comme je l'ai dit tout à l'heure, il n'y a rien là de très difficile.

J'engage tous ceux d'entre vous qui invoquent la loi à le faire de façon responsable et à maintenir des relations ouvertes et constructives avec les coordonnateurs ministériels de l'accès à l'information qui traitent vos demandes. Ils ne sont pas l'ennemi et vous ne devriez pas les traiter comme tel. Si vous n'aimez pas les résultats, soyez polis et venez à mon bureau pour que nous défendions votre cause. Quant à ceux d'entre vous qui recevez les demandes d'accès à l'information, qui devez aider les ministres à apprendre à gouverner dans une maison de verre, je vous engage à être responsables et prudents. Résistez à la tentation d'essayer de rejeter toutes les demandes d'accès qui parviennent à votre ministère. Autrement, vous allez enrayer le système et vous aurez mes enquêteurs sur le dos. Optez plutôt pour l'ouverture. Insistez pour que tous les demandeurs reçoivent le service en temps utile. Faites savoir aux fonctionnaires de votre ministère que votre ministre a suffisamment confiance en lui-même pour faire fonctionner l'accès à l'information.