
La réforme de la Loi sur l'accès à l'information

par John Bryden, député fédéral

La sortie récente du Commissaire à la protection de la vie privée contre la décision du Commissaire à l'information de chercher à obtenir communication des carnets de rendez-vous du premier ministre montre clairement combien il importe de réformer la législation fédérale sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. L'auteur du présent article préconise depuis longtemps la réforme de l'accès à l'information. Il examine ici la controverse insolite dans laquelle se sont engagés récemment deux mandataires du Parlement ainsi que la question plus large des modifications à apporter à la législation sur l'accès à l'information et sur la protection de la vie privée.



En réponse à une plainte déposée par quelqu'un à qui on a refusé l'accès aux carnets de rendez-vous du premier ministre, le Commissaire à l'information, John Reid, a traduit le Cabinet du premier ministre devant la Cour fédérale, comme le lui autorise la *Loi sur l'accès à l'information*, en demandant qu'il lui soit permis d'examiner les carnets afin de déterminer si le refus de les communiquer est justifié.

Il a été fait droit à la demande du Commissaire et le Cabinet du premier ministre s'est pourvu en appel devant la Cour suprême. Au moment de la rédaction, la Cour suprême n'a toujours pas rendu sa décision.

John Bryden est député de la circonscription ontarienne d'Ancaster-Dundas-Flamborough-Aldershot. Il est l'auteur de deux livres d'histoire militaire.

Le conflit entre le Commissaire à l'information et le Cabinet du premier ministre n'est rien à côté de la réaction publique qu'il a suscitée de la part du Commissaire à la protection de la vie privée, George Radwanski. Dans une lettre ouverte du 10 mai 2001, le Commissaire à la protection de la vie privée affirme qu'il a « le devoir de promouvoir et de défendre le droit légitime de chaque Canadien à sa vie privée, et ce, qu'il s'agisse d'un chômeur ou du premier ministre » et déclare au Commissaire à l'information qu'il estime « complètement inacceptable l'acharnement que vous mettez à vouloir vous procurer les carnets de rendez-vous du premier ministre ».

Bien que ce soit absolument extraordinaire et, à mon avis, déplacé pour un mandataire du Parlement d'en critiquer directement un autre, le Commissaire à la protection de la vie privée n'a pas hésité à se montrer d'une condescendante sévérité : « Celui qui dispose d'un certain pouvoir peut parfois être tenté de l'exercer sans besoin précis. Il importe cependant de résister à une telle tentation. »

Le Commissaire à la protection de la vie privée soutient qu'un carnet de rendez-vous échappe nettement à la *Loi sur l'accès à l'information* pour la raison suivante : « Les renseignements contenus dans un tel carnet se rapportent à un individu et non à des programmes ou à des politiques du gouvernement [...] Ils visent plutôt les activités, les rencontres, les appels téléphoniques et les déplacements d'un individu, de son rendez-vous chez le coiffeur untel à la gestion de son

horaire, en passant par ses compagnons de déjeuner. » Il conclut que c'est l'équivalent d'un « viol informationnel » que de tenir n'importe qui, y compris le premier ministre, ni plus ni moins sous « l'objectif d'une caméra qui rediffuserait ses moindres gestes ». Pauvre premier ministre!

L'ennui avec cet argument, c'est qu'on a déjà communiqué des carnets de rendez-vous en les expurgant des renseignements personnels. Qu'à cela ne tienne! Le Commissaire à la protection de la vie privée élargit la définition que donne la Loi d'un renseignement personnel en soutenant qu'un carnet de rendez-vous « est en soi un renseignement personnel » et que sa communication « reste en soi une atteinte à la vie privée de son propriétaire ». Et il réprimande le Commissaire à l'information : « Le sens commun confirmerait ce que vous prévoyez déjà y trouver : des renseignements portant sur des activités et des contacts tant politiques, gouvernementaux que personnels. » Et d'ajouter que ces carnets contiennent « des renseignements portant sur l'ensemble des activités du premier ministre, y compris ses réunions du Cabinet, ses rencontres de caucus, ses rendez-vous avec des dignitaires étrangers et du corps diplomatique, ses activités pour le compte du Parti libéral, ainsi que ses rendez-vous familiaux et personnels. » L'ironie, c'est que, ayant apparemment oublié qu'il venait de déclarer que les carnets de rendez-vous ne contiennent rien sur les programmes et les politiques du gouvernement, le Commissaire à la protection de la vie privée invoque les exceptions prévues non par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais par la *Loi sur l'accès à l'information*, pour dire au Commissaire à l'information comment faire son travail.

Sans même connaître les détails de l'intervention du Commissaire à l'information devant les tribunaux, la plupart de ceux qui connaissent la Loi comprendront ce qui est en jeu. Il ne fait aucun doute que les carnets de rendez-vous du premier ministre contiennent toutes sortes de renseignements confidentiels qui ne doivent pas être communiqués dans l'intérêt de la sécurité nationale et de l'efficacité gouvernementale. Les carnets de rendez-vous des fonctionnaires sont très recherchés des historiens et des journalistes, autant pour ce qui s'y trouve que pour ce qui ne s'y trouve pas. Si, par exemple, les membres d'une délégation provinciale ou étrangère ne figurent pas dans son carnet de rendez-vous, on pourrait en conclure que le premier ministre a choisi de ne pas les voir. Inversement, la visite d'une délégation venue à Ottawa pour rencontrer secrètement le premier ministre serait divulguée. Aucun ministre ou haut fonctionnaire ne peut travailler à un tel niveau de transparence.

Les articles 14 à 18 de la *Loi sur l'accès à l'information* permettent au gouvernement de refuser de communiquer des documents qui contiennent des renseignements dont la divulgation porterait atteinte à la conduite des affaires fédérales-provinciales ou à la conduite des affaires étrangères et à la défense du Canada ou risquerait de nuire à la sécurité des

individus ou à la capacité de gérer l'économie nationale. On peut s'attendre à trouver toutes ces sortes de renseignements, explicites ou implicites, dans les carnets de rendez-vous du premier ministre. Le problème, c'est que la loi ne le dit pas expressément. Selon les précédents et les arguments qu'on leur présente, les tribunaux peuvent décider que le terme « renseignements », tel qu'il est employé dans les dispositions d'exception de la loi, ne s'applique pas à des carnets de rendez-vous. Les avocats du Cabinet du premier ministre auraient eu fort à faire pour convaincre les juges d'inférer de la loi ce qu'elle ne dit pas expressément. Ceux qui préconisent depuis longtemps la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* n'ont guère de sympathie pour un gouvernement qui, à cause de son inaction, se trouve pris à son propre piège.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a déclaré qu'il entendait chercher à obtenir la qualité d'intervenant devant la Cour suprême; les juges entendront tous les témoignages, délibéreront et trancheront. Ce qui doit inquiéter les députés, les Canadiens ordinaires et les journalistes, cependant, c'est que le Commissaire à la protection de la vie privée invoque, dans sa lettre ouverte, le droit à la vie privée pour justifier le secret ministériel. Si un mandataire du Parlement ne sait trop si c'est la *Loi sur l'accès à l'information* ou la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui s'applique, qu'en est-il des fonctionnaires? Il s'agit là d'une question pressante puisque le Conseil du Trésor a mis sur pied l'an dernier le Groupe de travail sur l'accès à l'information qui examinera la loi et fera des recommandations au Cabinet à l'automne. Si les fonctionnaires qui conduisent l'étude le font dans la même perspective que le Commissaire à la protection de la vie privée, leur rapport risque de faire plus de tort que de bien.

Conflit entre le droit à l'information et le droit à la vie privée

La distinction philosophique entre les partisans de la transparence gouvernementale et les défenseurs du droit à la vie privée ressort clairement d'un autre passage de la lettre ouverte du Commissaire à la protection de la vie privée : « Le droit à l'information en est un de nature administrative et qui peut mener à un meilleur gouvernement. Le droit à la vie privée est quant à lui un droit humain fondamental essentiel à la liberté et à la dignité. » Conclusion : le droit des politiciens et des fonctionnaires à la vie privée prime les avantages administratifs de la transparence. Ils sont sans doute nombreux au gouvernement à être de cet avis.

Comme, à titre de député, j'ai le devoir, envers mes commettants, de favoriser la bonne gestion publique, je suis d'un avis diamétralement opposé. Lorsqu'on choisit de devenir politicien ou premier ministre ou haut fonctionnaire, on sait qu'on doit renoncer largement à sa vie privée. L'attention du public est la rançon de la vie publique et l'une ne va pas sans

l'autre. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* a pour objectif déclaré de protéger l'information que les Canadiens confient au gouvernement. Elle n'a jamais été conçue pour protéger le gouvernement.

D'autre part, dans une démocratie, le droit qu'ont les citoyens de savoir qu'ils sont gouvernés de façon honnête et compétente passe sûrement avant le droit à la vie privée que peuvent avoir les titulaires de charge publique. Malheureusement, le gouvernement canadien n'a jamais déclaré qu'il faisait sien ce principe. En fait, il use de faux-fuyants, comme en fait foi le titre même qu'il a donné à la *Loi sur l'accès à l'information*. C'est un titre prudent qui a cours uniquement au Canada, à Hong Kong et en Afrique du Sud. Il implique que les gens ont droit à l'information administrative, sans que le gouvernement ait la responsabilité de la leur communiquer. Comment s'attendre des fonctionnaires fédéraux qu'ils adhèrent à un principe supérieur au principe faible que le gouvernement a jusqu'ici professé? Si le Commissaire à la protection de la vie privée et d'autres estiment que l'accès à l'information n'est qu'une commodité administrative, c'est parce que le gouvernement n'a rien fait pour les convaincre du contraire.

La réforme de la législation canadienne sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée doit donc commencer par une déclaration ferme que le gouvernement est acquis au principe de l'ouverture.

Aux termes du projet de loi d'initiative parlementaire que j'ai déposé en 1999, *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information* (C-206), la loi aurait porté le nom de « Loi sur la transparence du gouvernement » et aurait stipulé « qu'il incombe au gouvernement de communiquer les renseignements qui aident le public à évaluer la façon dont le pays est géré et qui lui permettent de vérifier si l'action du gouvernement est conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*. » Ces deux modifications, à elles seules, auraient eu un impact profond; elles auraient dissipé tous les doutes sur la question de savoir si c'est le droit à la vie privée ou la transparence qui prime.

Il faudrait ensuite éliminer de la Loi toutes les dispositions qui déguisent ce que le gouvernement cache et qu'il devrait révéler. L'exemple le plus frappant est l'article 23, qui permet de refuser la communication de documents « contenant des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client ». Évidemment, cet article vise le genre de secret qui doit exister entre un avocat et son client face aux tribunaux. Cependant, les avocats du gouvernement offrent souvent avis et conseils aux ministres sous le couvert de cet

article, ce qui fait qu'il n'y a aucun moyen d'avoir accès à ces documents et à les contester. Les députés et le public se trouvent ainsi terriblement désavantagés lorsqu'ils essaient de faire rectifier les déficiences des projets de loi. La plupart des ministres s'en remettent aux avis et conseils législatifs qu'ils reçoivent du ministère de la Justice en supposant qu'ils sont infaillibles. Il est évident qu'ils ne le sont pas, mais encore faut-il les connaître pour en vérifier la validité.

Les articles de la Loi concernant les documents confidentiels du Cabinet sont également ambigus et ont besoin d'être modifiés. Certains hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et du Cabinet du premier ministre doivent préciser devant un comité du Parlement les documents qui doivent rester secrets pour que ces ministères névralgiques puissent fonctionner comme il faut. Si les carnets de rendez-vous doivent être gardés secrets, qu'ils le disent. Si les documents de politique peuvent être communiqués et que les avis et conseils donnés au Cabinet doivent rester secrets, qu'ils le disent. Le Parlement pourrait ensuite débattre du bien-fondé de leurs recommandations et tenir compte des résultats de ses délibérations dans le projet de modification. La législation sur l'accès à l'information n'est efficace que dans la mesure où elle définit ce qui doit rester secret.

Les autres changements qu'il faudrait apporter à la Loi sont, pour la plupart, d'ordre pratique ou administratif. Les modifications vraiment importantes sont celles qui permettent la communication du maximum de renseignements possible tout en autorisant la mesure de confidentialité dont une bonne administration a raisonnablement besoin. C'est ainsi seulement que peut se développer une culture administrative où l'option par défaut est la communication plutôt que le refus de communiquer. Malheureusement, c'est l'inverse qui se produit le plus souvent. Lorsqu'il y a des doutes sur l'obligation de communiquer de l'information aux termes de la Loi, les fonctionnaires ont tendance à opter pour le secret plutôt que pour la transparence. Il faut que cela change.

Par ailleurs, la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* doit englober la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La collecte informatisée de données et Internet rattrapent l'information qui peut en pratique être protégée. Chaque fois que quelqu'un achète quelque chose, fait un don de charité ou visite un site Web, son nom et son adresse peuvent être enregistrés dans une base de données quelque part. On dresse ainsi des profils individuels et des listes qui font l'objet d'un commerce international. La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* adoptée l'an dernier ne sévit pas ni ne peut sévir contre cette activité. Les données sur les consommateurs sont devenues une denrée internationale.

Le danger maintenant, c'est que le gouvernement puisse introduire, dans l'équation de la transparence, des règles sur la protection de la vie privée qu'il n'est plus possible de faire respecter. Les préférences de l'actuel Commissaire à la

protection de la vie privée mises à part, la réalité est qu'une bonne partie des renseignements personnels que la législation fédérale protège peuvent être obtenus facilement ailleurs. Ce serait le comble de l'orthodoxie politique mal placée si le gouvernement devait compromettre l'accès à l'information efficace afin de protéger des renseignements personnels qui appartiennent déjà et inévitablement au domaine public.

Comme dans le cas de la *Loi sur l'accès à l'information*, il faut réformer la législation sur la protection de la vie privée de manière que ne soient protégés que les renseignements personnels en la possession du gouvernement qui peuvent réellement l'être : les déclarations de revenus, les dossiers d'emploi, les dossiers médicaux, l'origine ethnique, la religion et ainsi de suite. Un point c'est tout. Il ne sert à rien d'essayer de

protéger les données sur les consommateurs. C'est tout simplement impossible.

La meilleure façon pour un pays de tirer parti des possibilités de l'ère électronique, c'est d'affiner constamment les lois qui font des citoyens des partenaires du gouvernement. La transparence mène à l'efficacité et l'efficacité mène au partage des connaissances et à l'augmentation de la compétitivité. Par-dessus tout, la transparence donne aux gens confiance dans leur pays et dans ses institutions démocratiques.

Dans un monde en mutation rapide, les Canadiens doivent avoir le maximum de confiance en soi pour pouvoir traverser les tempêtes à venir.