

Les parlementaires et la Loi sur l'accès à l'information

Ken Rubin

La Loi sur l'accès à l'information a été adoptée le 28 juin 1982 par la Chambre des communes et a reçu la sanction royale le 1^{er} juillet 1983. Un des articles de cette loi stipule qu'un comité parlementaire en examinera périodiquement les dispositions et l'application.

Le premier examen a été confié au Comité permanent de la justice et des questions juridiques dont les audiences commenceront en mai 1986. La plupart des observateurs indépendants conviennent que, depuis l'entrée en vigueur de cette loi il y a plus de deux ans et demi, elle n'a pas vraiment facilité l'accès aux dossiers fédéraux, bien que les médias qui ont à rendre compte de certaines activités du gouvernement fédéral y aient recouru plus fréquemment. Le nombre de demandes varie beaucoup. Elles s'élèvent en moyenne à 3 000 par an. Les journalistes sont le groupe qui en fait le plus grand nombre (20 pour 100). Mais la loi n'est pas encore très bien comprise et on ne s'est pas encore donné la peine de la faire connaître au public.

Un des articles de la loi prévoit qu'un commissaire à l'information sera saisi des plaintes. Les principaux motifs de plainte sont les délais, les frais ou droits déraisonnables et le trop grand nombre de restrictions. Environ une demande sur dix est une plainte. La majorité des demandes ne donnent pas lieu à une divulgation complète de l'information, dont une partie pouvait facilement être obtenue avant la proclamation de la loi. Une centaine des 142 organismes fédéraux soumis aux dispositions de cette loi ont demandé des exemptions; la divulgation de renseignement est le plus fréquemment refusée (environ un cas sur cinq) parce qu'il s'agit de conseils en matière de politique, d'information commerciale et d'information personnelle.

Les parlementaires et la Loi sur l'accès à l'information

Bien qu'un nombre croissant de parlementaires recourent à la Loi sur l'accès à l'information, ils sont peu nombreux à l'avoir fait jusqu'ici. Diverses raisons expliquent ce manque d'intérêt. Tout d'abord le nombre élevé de nouveaux députés; certains d'entre eux ignorent probablement l'existence de cette loi. Le Parlement actuel compte un grand nombre de députés du parti au pouvoir, qui ont par conséquent plus facilement accès aux informations

gouvernementales que les députés de l'opposition. Et l'opposition elle-même comprend beaucoup d'anciens ministres du cabinet libéral qui, ou bien savent comment obtenir l'information des ministères, ou bien ne tiennent pas tellement à ce que cette loi étale au grand jour les décisions qu'ils ont prises alors qu'ils étaient au pouvoir. Par ailleurs, un député est soumis à de nombreuses contraintes temporelles; il peut donc laisser à d'autres le soin d'obtenir certains renseignements à l'aide de cette loi pour les utiliser par la suite. En voici un bon exemple : invoquant cette loi, la Presse canadienne obtint, en septembre 1985, des données sur l'adjudication par plusieurs agences fédérales de divers travaux juridiques à des firmes du secteur privé; ce n'est qu'après cela que la question fut soulevée à la Chambre des communes. Il se pourrait en outre que les députés, imbus de leurs privilèges, trouvent humiliant d'avoir à obtenir des renseignements par l'intermédiaire de la Loi sur l'accès à l'information et, au cas où on les leur refuserait, d'avoir à en appeler au commissaire à l'information qui est un fonctionnaire du Parlement.

Les députés doivent-ils être traités sur le même pied que tout le monde ou ont-ils dans ce domaine des privilèges particuliers? Question difficile à trancher. Alors qu'il était dans l'opposition, M. Perrin Beatty, par exemple, s'est rendu compte que le ministère du Revenu ne lui communiquerait certaines données sur l'évaluation de certains programmes que s'il déposait une demande en vertu de la loi en question. Le fonctionnaire qui s'occupait alors des questions d'accès aux dossiers de ce ministère lui aurait déclaré que la Loi sur l'accès à l'information s'appliquait indistinctement à tous les citoyens, qu'ils soient rois ou miséreux².

Il se pourrait qu'un parlementaire ait à saisir le commissaire à l'information d'une plainte afin d'obtenir des renseignements que même les fonctionnaires ne peuvent obtenir, selon eux, qu'en vertu de la loi. Dans au moins un cas attesté, un député s'est plaint du retard avec lequel il avait reçu trois rapports d'évaluation des Affaires des anciens combattants³. Dans un autre cas, un député s'est plaint des droits de 300 \$ et du dépôt de 100 \$ qu'on lui réclamait pour obtenir des données sur une proposition relative à la mine d'or Cinola sur les îles de la Reine Charlotte⁴. Il a qualifié la réponse du ministère d'application abusive de la loi et de négation du droit d'un député d'avoir accès à de l'information au nom de ses électeurs. Il a refusé de répondre à la lettre du commissaire qui demandait qu'on lui explique pourquoi ce député ou, s'il le désirait, tous les députés du Parlement, ne devraient pas avoir à payer ces droits. Le commissaire a rejeté les plaintes de ces deux députés, les jugeant irrecevables aux termes de la Loi sur l'accès à l'information.

Ken Rubin est chercheur à Ottawa. Son domaine de spécialisation est l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Il est l'auteur de nombreux rapports sur ce sujet et sur d'autres questions de politique générale.

Et pourtant, il saute aux yeux que les députés devraient être les premiers à invoquer cette loi. À l'instar des journalistes, ils savent quand une histoire est intéressante et ont leurs propres sources d'information. De deux choses l'une : ou bien l'information recherchée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* est communiquée et utilisée, ou bien elle leur est refusée, et dans ce cas ils peuvent soulever la question devant la Chambre des communes. M. Ed Broadbent, par exemple, avait demandé au ministre des Finances de rendre publiques les projections relatives aux répercussions sur l'emploi des compressions budgétaires annoncées dans sa déclaration économique du 8 novembre 1984⁵. On lui a répondu qu'il serait préjudiciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada (article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information*) de divulguer le modèle économétrique informatisé utilisé, et que ce modèle était considéré comme un avis donné au gouvernement (article 21). M. Broadbent s'en est alors pris à l'idée que le ministre des Finances se faisait du secret.

Les simples députés ne disposent pas des mêmes sources d'information qu'un ministre et ils devraient exploiter à fond tous les moyens leur permettant d'obtenir des renseignements qui peuvent profiter à leurs commettants ou à leur carrière. Il est parfois plus rapide de passer par la *Loi sur l'accès à l'information* que de placer une question au feuillet (où la loi ne fixe aucun délai)⁶, ou d'appeler le cabinet d'un ministre ou un fonctionnaire dont les réponses sont souvent vagues et ne sont appuyées par aucun document écrit⁷.

Les députés recourent peut être davantage de cette loi si d'autres voies d'information leur sont fermées ou si leur rôle est vraiment renforcé grâce aux pouvoirs qu'il est question d'attribuer aux comités, ou encore si les bureaux de recherche des partis constituent systématiquement des dossiers sur certains sujets à l'aide de cette loi. Mais les députés sont normalement pressés d'avoir une réponse et cette loi n'a pas été conçue pour cela. Par ailleurs, les députés ne disposent pas du personnel ni du budget nécessaires pour déposer les demandes en vertu de la loi.

Il est difficile de savoir si les sénateurs ont recours à la *Loi sur l'accès à l'information*. Quelques-uns, en tout cas, ont joué un rôle de premier plan dans la promotion de cette loi, par exemple le sénateur Godfrey qui fut coprésident du Comité mixte permanent du Règlement et autres textes réglementaires. Bien qu'ils ne puissent actuellement participer directement à la révision de la loi en vertu du mandat du comité, les sénateurs ont peut-être le temps d'y recourir et rien ne les empêche d'en apprécier les forces et les faiblesses.

Au moins un député des Territoires a utilisé cette loi : alors qu'il était leader de l'opposition au Yukon, M. Tony Penikett a cherché en vain à obtenir des renseignements sur un sondage d'opinion publique mené par la maison Decima Research.

Les comités parlementaires et la Loi sur l'accès à l'information

Il n'est pas impossible que les comités parlementaires aient songé à recourir à la *Loi sur l'accès à l'information*. Mais en général ils s'en sont tenus à leur pouvoir de poser des questions ou de faire faire des recherches pour obtenir les réponses désirées. Ils ont rarement assigné des témoins à comparaître ou exigé le dépôt de documents.

Un cas survenu dernièrement illustre combien il peut être difficile pour un comité parlementaire d'obtenir les renseignements qu'il cherche. Dans le cadre de son étude sur la reconduction d'un accord, le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale voulait avoir des détails sur les huit

accords de l'OTAN en vigueur entre le Canada et les États-Unis⁸. Le ministère de la Défense refusa de lui communiquer ces documents secrets, qui avaient pourtant déjà été fournis à d'autres parlementaires canadiens. Le Comité réussit à dénicher l'information à Washington⁹.

Les comités parlementaires n'ont pas toujours insisté pour obtenir des renseignements supplémentaires. Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques, par exemple, a reçu pour l'année 1983-1984 et 1984-1985, des rapports annuels de plus de 140 organismes fédéraux concernant leurs activités en matière d'accès à l'information et de protection de renseignements personnels. Devant la parcimonie des renseignements fournis dans ces deux séries de rapports annuels, il aurait dû exiger des ministres responsables des instructions concernant le compte rendu annuel des activités de leur organisme en matière d'accès à l'information. Mais, occupé à autre chose, le comité a négligé de demander au président du Conseil du Trésor d'adopter, à l'intention des ministères, des directives en vertu desquelles il recevrait un compte rendu plus substantiel de ces activités en vue de l'examen de cette loi qu'il doit effectuer en 1986.

La réforme du Règlement de la Chambre accroît le rôle des comités parlementaires. Dans cette optique, il sera intéressant de voir si les comités et leur personnel tireront parti de la *Loi sur l'accès à l'information* ou mettront en oeuvre leurs autres pouvoirs en matière d'information.

Exclusion des documents parlementaires

La *Loi sur l'accès à l'information* interdit la divulgation de tout renseignement concernant les transactions d'affaires publiques d'un député, d'un sénateur, d'un ministre du cabinet ou d'un comité parlementaire, ainsi que la divulgation de documents rédigés par la Bibliothèque du Parlement ou les partis politiques. Aux termes de cette loi, le public ne peut obtenir de tels renseignements que si les documents se trouvent dans les dossiers des ministères visés par la loi.

On peut certes avoir de bonnes raisons d'exclure tous les dossiers politiques personnels des députés ainsi que ceux qui se rapportent exclusivement à leur circonscription. Comment justifier, par contre, l'exclusion de dossiers touchant l'élaboration de politique d'intérêt public, ou la dépense de deniers publics? Pour discuter d'affaires concernant leur Comité directeur ou les politiques générales, les comités parlementaires peuvent déjà mener une partie de leurs délibérations à huis clos. S'il existe un compte rendu de ces réunions, aucun délai n'est fixé pour leur divulgation. En juin 1984, la Chambre adopta un projet de loi d'intérêt privé (C-251) de John Reid, en vue de permettre l'accès du public aux documents de 1940-1945 du Comité spécial de la défense des règlements du Canada (c'est-à-dire sur les répercussions de la *Loi sur les mesures de guerre*), demeurés secrets pendant 40 ans.

À l'heure actuelle, il n'existe que quatre façons d'obtenir des dossiers parlementaires : persuader ceux qui en ont la garde de les communiquer, adopter un projet de loi spécial comme le C-252, espérer une fuite de documents ou recourir à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir une partie de l'information désirée.

Ironiquement, alors que les dossiers parlementaires font exception en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les parlementaires peuvent buter sur des exceptions, invoquées par des fonctionnaires à l'égard de dossiers ministériels visés par ladite loi, qui les empêchent de découvrir quels conseils ont été donnés par un haut fonctionnaire à un élu du peuple sur telle ou telle politique.

Conclusion

On oublie souvent que la *Loi sur l'accès à l'information* est loin d'être impartiale. En effet :

- a) elle favorise très nettement le gouvernement en place, vu qu'elle permet d'innombrables exceptions et exclut les déli-
bérations confidentielles du cabinet;
- b) les partis de l'opposition vont normalement tirer profit
des abus commis en vertu de cette loi ou la publication de
renseignements politiquement utiles.

D'un côté, la *Loi sur l'accès à l'information* peut empêcher les représentants du peuple d'être au courant d'informations élaborées par des fonctionnaires, et de l'autre, elle permet à ces fonctionnaires de protéger leurs dossiers et de contrôler quotidiennement la publication de documents gouvernementaux. Elle a été conçue par des fonctionnaires et est essentiellement appliquée par eux; les ministres et les parlementaires ne s'en mêlent que rarement. De plus, les parlementaires n'examinent pas les directives énoncées par le Conseil du Trésor et les ministères en ce domaine.

L'information étant l'une des principales tâches de l'administration fédérale, les parlementaires doivent trouver un peu inquiétant de constater que la *Loi sur l'accès à l'information* leur enlève, en matière d'information, un pouvoir de plus qu'elle remet entre les mains des bureaucrates et des ministres du cabinet?

Comment alors parler de suprématie du Parlement lorsque des renseignements lui sont refusés et sont farouchement

gardés par la *Loi sur l'accès à l'information*? Bien sûr, le Parlement est l'auteur de cette loi et il pourrait la modifier; il pourrait notamment décider si la loi devrait traiter des dossiers parlementaires. Mais comment les députés devraient-ils procéder en ce domaine? Quel rôle devraient-ils avoir en tant qu'utilisateurs de cette loi? On n'a pas encore réfléchi sérieusement à ces questions. Nous espérons que le présent article soulèvera quelques questions qui susciteront une discussion fructueuse à l'approche de l'examen de la loi par le comité parlementaire. ■

Notes

¹Voir le *Globe and Mail* du 12 septembre 1985.

²Dans le *Ottawa Citizen* du 18 mars 1984. Il arrive aussi, comme en 1985, que l'on donne à un citoyen ordinaire comme M. Ernest Regehr, professeur à l'Université de Waterloo moins d'informations sur les ventes militaires du Canada à l'étranger qu'au député Nelson Riis.

³Rapport annuel, Commissaire à l'information, 1984-1985, p. 83.

⁴*Ibid.*, p. 102-103.

⁵*Ottawa Citizen*, 14 novembre 1984.

⁶En vertu du nouveau Règlement un député ne peut avoir plus de quatre questions inscrites au Feuilleton en même temps.

⁷Le cas classique de la lenteur du système des questions inscrites au Feuilleton est celui des questions posées par Tom Cossitt en juin 1976 et auquel on lui a répondu en juin 1984, en réponse à la même question posée par sa femme, Jennifer Cossitt, lorsqu'elle entra à la Chambre en 1982. Le renseignement demandé concernait l'utilisation de laissez-passer d'Air Canada par les responsables de la Commission canadienne des transports, leur conjoint ou compagnon de voyage.

⁸Un de ces accords, par exemple, traitait du déploiement d'armes nucléaires américaines au Canada en cas de guerre.

⁹Voir le *Ottawa Citizen* du 5 décembre 1985.