

Une voie à suivre : un plan d'action intéressant sur la transparence pour une loi sur le droit du public à être informé

Présentation complémentaire

à l'intention du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes

par Ken Rubin

31 octobre 2022

Merci à votre Comité de m'avoir reçu le 26 octobre 2022. J'y ai témoigné sur l'état lamentable de la législation sur l'accès à l'information.

Des exemples de secret ont été donnés au sujet de dossiers manquants sur les pensionnats, de contrats et de commissions cachés, de projets inutiles et de citoyens soumis à la contrainte. Les nombreuses dispositions relatives au secret, les échappatoires et le mépris total des hauts fonctionnaires à l'égard des utilisateurs et du public ont également été mis au jour.

UN PLAN D'ACTION EN CINQ POINTS SUR LA TRANSPARENCE

Après avoir fourni à votre Comité un bon aperçu des nombreuses lacunes de la loi, il m'incombe maintenant de lui présenter un plan constructif en cinq points sur la transition vers une loi sur la divulgation au public et vers un nouveau départ. Je sais d'ailleurs que les fonctionnaires ne sont pas tous mal intentionnés ou silencieux à cet égard. Je suis à votre disposition si vous avez des questions.

Le PREMIER pilier d'un plan d'action en cinq points sur la transparence consiste en un processus de divulgation complet plutôt que des mesures « proactives » de publication épurées par le gouvernement, dépourvues d'un accès de grande envergure.

Les dossiers aux fins de divulgation automatique, immédiate et complète comprennent, en priorité, les données sur la santé, la sécurité des consommateurs et l'environnement, les comptes-rendus de décisions et de réunions, ainsi que tous les comptes et transactions d'ordre financier. Tout retard et toute exemption pourraient faire l'objet d'un examen immédiat. Les dossiers comprennent les rapports d'inspection des aliments, des pêches et des lignes aériennes, les déversements toxiques et les rapports sur place.

Il n'y aurait aucune exclusion visant l'information détenue par les organismes publics, les organismes privés qui reçoivent de l'aide gouvernementale et les organismes qui remplissent une fonction publique. Cela comprend une application totale aux bureaux du premier ministre, des ministres et d'autres décideurs stratégiques.

DEUXIÈMEMENT, il faut une obligation légale et constitutionnelle de documenter

et de servir — une obligation de tenue de dossiers pour documenter les activités organisationnelles en temps opportun et une obligation d'aider les utilisateurs à obtenir de l'information, sous réserve d'un examen indépendant et de l'application de la loi.

Il serait utile que les responsables de l'accès à l'information puissent rendre des comptes à une autorité indépendante d'accès public, avec pour intention de favoriser la divulgation, plutôt qu'à la direction du ministère ou de l'organisme qui a l'intention de cacher des documents.

Il serait utile qu'il existe une obligation de documenter, de ne pas détruire les dossiers et une loi rigoureuse sur les lanceurs d'alerte pour faire en sorte que les fonctionnaires qui facilitent les divulgations ne subissent pas de représailles.

On minimise souvent les mesures d'application de la loi et les sanctions nécessaires lorsque des abus se produisent trop souvent.

Il y a 25 ans, j'ai aidé Colleen Beaumier, députée à l'époque, à faire adopter la nouvelle disposition pénale 67.1 visant les modifications de documents, en plus de témoigner à l'appui de cette mesure à la Chambre des communes et au Sénat.

Cependant, l'amende pouvant aller jusqu'à 10 000 \$, la peine d'emprisonnement maximale de deux ans ou une entente de compromis ont eu très peu d'effet dissuasif et sont rarement utilisées comme outils d'application de la loi. D'autres lois, notamment celles sur la protection des renseignements personnels, prévoient des peines plus sévères.

Il est temps de faire le point, étant donné l'incapacité croissante de tenir des documents écrits, d'empêcher la destruction massive des documents et les trop nombreux cas de modification et de nettoyage des documents.

C'est pourquoi je propose d'imposer des amendes pouvant aller jusqu'à 500 000 \$ et/ou une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans aux fonctionnaires qui utilisent des tactiques d'évitement créatives pour se soustraire à leurs obligations de divulgation.

TROISIÈMEMENT, un accès efficace implique une divulgation complète et rapide, sans retard et sans tactiques d'évitement créatives, ainsi que l'imposition de pénalités en cas de retards. Sans accès rapide et facile, sans frais, il n'y aura aucune réforme. Cela signifie également que l'accès est inclusif, que personne ne peut être accusé de diffamation pour le dépôt de demandes et qu'il n'est pas possible de suspendre des droits d'accès.

QUATRIÈMEMENT, il devrait y avoir beaucoup moins d'exceptions à la divulgation publique, et celles-ci devraient très limitées.

Cela signifie, par exemple, l'absence d'exemptions comme les « conseils stratégiques » obscurs et intéressés, ainsi que l'absence d'exclusions ou de dérogations. Aucun document ne devrait être retenu, sauf en cas de démonstration d'un préjudice

grave, et ce, seulement pour une période minimale.

Toutes les exceptions restantes doivent faire l'objet d'examens indépendants, rigoureux et continus, avec l'application par défaut d'une divulgation complète. Toute proposition de nouvelles exceptions doit faire l'objet d'un examen indépendant.

Enfin, CINQUIÈMEMENT, les Canadiens, comme on l'a mentionné, ont besoin d'un processus d'examen vraiment indépendant, en commençant par un bureau de trois commissaires plus solide, doté de pouvoirs plus vastes.

Les pouvoirs de la commission, en plus d'enquêter sur les plaintes relatives aux retards et aux exemptions, impliquent d'enquêter sur la mauvaise gestion des dossiers et le non-respect des exigences relatives aux réunions ouvertes, puis de remettre en question l'absence de protection des lanceurs d'alerte et l'interdiction des fonctionnaires de communiquer avec le public.

Il convient de souligner que le droit québécois permet une commission d'accès pouvant compter jusqu'à cinq personnes.

Tout cela ne peut réussir que si des ordonnances contraignantes sont rendues en temps opportun et sont exécutoires, et si le commissaire est en mesure d'imposer des sanctions administratives ou de déférer les poursuites criminelles aux responsables de l'application de la loi.

Cependant, lorsque le commissaire ne rend pas d'ordonnance dans un délai d'un an, les Canadiens doivent avoir la possibilité de s'adresser directement aux tribunaux.

Les tribunaux qui se penchent alors les allégations de secret et les comportements d'évitement créatifs doivent devenir plus conviviaux, capables de rendre des jugements en temps opportun, ce qui, espérons-le, avec une nouvelle loi sur le droit d'être informé, sera de nature à favoriser la divulgation.

Un dernier élément, mais différent, du processus d'examen est la création d'un comité indépendant d'examen de la transparence parlementaire qui se concentre exclusivement sur les questions de transparence plutôt que sur les questions de protection des renseignements personnels et d'éthique.

En plus des examens obligatoires triennaux de la législation sur l'accès et le droit à l'information, le comité de transparence proposé devrait suivre en permanence l'évolution de l'accès et offrir des recours légaux pour une plus grande divulgation, tout en sollicitant l'avis du grand public et en écoutant les utilisateurs concernés.

Le nouveau comité parlementaire sur la transparence doit, dans le cadre de son mandat, être en mesure d'examiner toutes les lois existantes pour s'assurer que le Canada se dote de dispositions favorisant la divulgation dans toutes ses lois. Par ailleurs, il ne devrait pas exister autant de dispositions de renseignements privilégiés l'emportant

actuellement sur le droit d'être informé, de telles dispositions devant être remplacées. Tous les nouveaux projets de loi seraient soumis à l'examen du comité de la transparence afin qu'ils respectent l'engagement du Canada de favoriser la divulgation.

Par conséquent, le Conseil du Trésor, de concert avec le Cabinet du Premier ministre et le Bureau du Conseil privé, ne serait plus le premier à exercer des pressions pour limiter les divulgations et, en pratique, à continuer de délivrer des directives favorisant le secret, empêchant ainsi les divulgations habituelles et beaucoup plus exhaustives.

UN RAPPEL AU COMITÉ

Les Canadiens ont besoin d'un plan d'action transparent grâce auquel ils pourront exercer librement les droits que leur confère la Charte, en vue d'une divulgation la plus complète possible de renseignements sur les impôts payés.

Toutefois, le Conseil du Trésor et ceux qui l'appuient au Cabinet du Premier ministre et au Bureau du Conseil privé veulent transformer un plus grand nombre de dossiers communiqués en documents succincts et épurés qui donnent une image fausse et superficielle des activités du gouvernement.

C'est malheureusement la raison pour laquelle ils ont ajouté la Partie 2 du projet de loi C-58 afin de diffuser de façon détournée des données sommaires épurées en dehors de l'étendue de l'accès, y compris quelques dossiers du premier ministre, une mesure que votre Comité devrait maintenant considérer comme inconstitutionnelle.

Encore une fois, ces données sommaires du gouvernement, prévues à la Partie 2, constituent une tentative de déformer et de cacher aux Canadiens le portrait complet des réelles activités du gouvernement, de leurs coûts et de leurs répercussions et, parfois, des erreurs. Cela fait partie d'une tendance croissante à la désinformation à laquelle il faut remédier.

Il s'agit d'une difficulté que votre Comité doit surmonter et qui n'a pas sa place dans un plan d'action sur la transparence.

UN PLAN D'ACTION PLUS DÉTAILLÉ SUR LA TRANSPARENCE

Je sais que votre Comité préfère que les quelques éléments de base des changements nécessaires en matière de transparence soient énoncés en quelques paragraphes, comme je l'ai fait précédemment, mais j'exprime aussi brièvement le plan d'action sur la transparence ci-dessous en quinze points :

- des droits d'accès constitutionnels étendus et complets, sans conditions, responsabilités ou suspension;**
- l'inspection et la divulgation électroniques instantanées et complètes des documents gouvernementaux;**

- un accès plus vaste, englobant le Cabinet du Premier ministre et des ministres, ainsi que les sociétés aidées par le gouvernement;
- la divulgation rapide, assortie de délais et de pénalités en cas de retard;
- l'obligation de consignation par écrit dans des documents lisibles par ordinateur, l'élimination des communications orales à grande échelle lorsqu'il s'agit de prendre des décisions quotidiennes dans le cadre d'activités gouvernementales;
- l'obligation d'assurer un service — pas seulement d'aider lorsqu'on nous demande de le faire — à l'abri des repréailles et des nombreuses tactiques d'évitement créatives utilisées actuellement;
- un processus d'examen indépendant plus rigoureux et exécutoire;
- des exceptions beaucoup plus restreintes et moins nombreuses à la divulgation et la fin de toutes les exclusions;
- l'élimination de tous les frais, y compris les frais de demande;
- l'existence d'un organisme indépendant d'administration de la divulgation, consacré à la divulgation publique;
- un programme rapide de déclassification à l'échelle du gouvernement, commençant au moins cinq ans après la création des documents;
- la capacité de créer de nouveaux documents si cela va au cœur des données demandées, mais qui ne sont pas créés de façon égoïste en vue de consister en des résumés épurés des données gouvernementales recherchées;
- la fin de la destruction massive de documents, y compris les ébauches de documents et les demandes d'accès à l'information complétées;
- des exigences de réunions publiques;
- une vaste sensibilisation du public et un fort engagement public en matière de divulgation;
- l'accès aux dossiers d'information.

Une autre façon d'élaborer les changements que je propose en matière de transparence consiste à fournir à votre Comité les parties importantes ci-dessous d'un projet de loi modèle sur le droit d'être informé :

A. L'accès à l'information comme droit et liberté

Dans le cadre d'une nouvelle loi, l'accès à l'information serait un droit constitutionnel et non pas simplement un privilège. Le préambule préciserait que l'accès fait partie de la liberté d'expression et du droit à la liberté garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et par la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies.

J'ai même tenté de rédiger une nouvelle clause modifiée sur les droits des utilisateurs au paragraphe 4 (2.1) :

« Le responsable de l'institution fédérale doit [supprimer « fait tous les efforts raisonnables »], en vertu de la Constitution, sans égard à l'identité de la personne qui fait ou s'apprête à faire une demande, s'assurer de lui prêter toute l'assistance indiquée, s'assurer que les documents demandés sont sous forme écrite, s'assurer de donner suite à

sa demande de façon précise et complète en lui divulguant tous les renseignements demandés dans toute la mesure possible et, sous réserve des règlements, lui communiquer le document en temps utile sur le support demandé. »

B. Des systèmes favorisant la divulgation et moins de restrictions

La loi doit être exclusivement vouée au principe de la divulgation et non à celui du secret. La double orientation de la loi jusqu'ici a permis de mettre en place des pratiques d'exemption, de rendre des ordonnances imposant le secret, a entraîné des retards et a facilité l'évitement de service.

Si un système favorisant la divulgation devient la principale caractéristique du droit sur l'accès à l'information, il deviendra la garantie d'une diffusion immédiate et générale de l'information, notamment en matière de santé, de sécurité, d'environnement, de renseignements, de consommation, de prise de décision et de dossiers financiers.

L'accès à l'information ne dépend donc pas des demandes et n'est ni périodique ni limité. Cette perspective maximise la divulgation et en fait une obligation.

Elle évite d'avoir à respecter le critère juridique quasi inapplicable de « l'intérêt public » pour passer outre aux exemptions. Cela signifie moins de tracasseries, puisque beaucoup de restrictions inutiles, comme les conseils stratégiques, sont éliminées. Seuls quelques documents de nature confidentielle très précise et vérifiable peuvent, après examen, être d'une importance suffisante pour être retenus pendant une courte période.

C. La fin des privilèges spéciaux et l'élargissement de la portée

Un système favorisant la divulgation permettrait d'élargir la portée de la législation en la matière dans le secteur privé comme dans le secteur public. Le gouvernement ne verserait pas de fonds publics aux entreprises et organismes qui ne seraient pas dotés de service de divulgation. Cette portée plus large contraindrait tout le monde à la transparence.

Aucun organisme n'aurait droit à des exemptions spéciales et aucune entreprise tierce n'aurait droit au pouvoir spécial de s'opposer à une divulgation tout en se soustrayant au système de divulgation. Des pratiques équitables en matière de divulgation impliquent d'abord de comprendre que les données envoyées ou recueillies, à l'exception des renseignements personnels confidentiels, sont assujetties aux dispositions relatives à l'accès à l'information.

D. De meilleurs délais de réponse, moins de retards, tenue obligatoire de documents

Une reddition de compte accrue suppose des règles de concertation plus strictes, et pas seulement en cas de nécessité absolue, et la mise en place de pouvoirs exécutifs pour garantir un service rapide. Les organisations doivent donner rapidement accès à leurs

données à peu de frais. Elles doivent également être liées par l'obligation de conserver des documents, faute de quoi elles seraient passibles d'amendes.

E. Une administration indépendante chargée de l'accès à l'information

Une administration indépendante chargée de l'accès à l'information serait responsable d'un instrument administratif susceptible de reddition des comptes et employé pour faciliter et garantir l'accès à l'information.

F. Une Commission de l'information composée de trois membres détenant le pouvoir de prononcer des ordonnances contraignantes

Il faut un processus d'appel plus rigoureux, assorti de pouvoirs exécutoires d'ordonnance contraignante. Le meilleur moyen est la création d'une Commission de trois membres désignés par le Parlement. Le simple fait qu'un commissaire détienne un pouvoir d'ordonnance limité ne suffit plus.

La Commission aurait besoin de pouvoirs plus larges pour garantir que des documents sont créés et rapidement communiqués, que l'accès aux réunions est accordé, que les données fournies par les lanceurs d'alerte ne sont pas dissimulées et que ceux qui remplissent leurs obligations en matière d'accès à l'information ne sont pas maltraités.

G. Un comité permanent de surveillance parlementaire

Le Parlement doit faire preuve de vigilance dans la promotion de lois comportant des dispositions sur la transparence et confier à un comité sur la transparence le soin de surveiller les pratiques en vigueur pour favoriser l'accès à l'information. Le comité doit examiner et recommander au Parlement des modifications à toutes les dispositions relatives au secret et à toutes les dispositions législatives sur la non-divulgarion qui se trouvent dans la législation fédérale.

H. Des réunions ouvertes

L'accès du public aux réunions des organismes, conseils et commissions, ainsi qu'à leurs documents, permet une transparence plus immédiate. D'autres administrations conjuguent ce genre de mesure de transparence à des dispositions sur la communication des documents dans leurs lois sur l'accès à l'information.

I. Un programme de contrôle communautaire et judiciaire

Les personnes plus défavorisées doivent avoir les moyens et l'appui nécessaires pour contester des pratiques entravant l'accès à l'information en s'adressant à des organismes communautaires ou aux tribunaux.

J. Un centre international pour l'excellence en matière d'accès à l'information

Le Canada, s'il se classe systématiquement dans la catégorie des cinq pays s'étant dotés des meilleures lois en matière de divulgation, peut contribuer à la transparence mondiale en hébergeant un centre international indépendant d'excellence en matière d'accès à l'information.

ATTIRER VOTRE ATTENTION SUR LES VICTOIRES DANS DES DÉCISIONS PROGRESSISTES DES TRIBUNAUX

J'aimerais par ailleurs attirer l'attention du Comité sur certaines décisions des tribunaux et du commissaire à l'information pour lesquelles je me suis battu. Ces décisions et ordonnances ont contribué à donner à l'accès à l'information une base plus favorable à la divulgation.

Je parle d'abord et avant tout d'une décision très importante rendue le 20 septembre 2019 par la Cour supérieure de l'Ontario (dossier de la Cour n° CV-18-00595693-00).

Elle établit un précédent en établissant un lien entre le droit d'être informé et la *Charte canadienne des droits et libertés*, ce qui, à mon avis, est essentiel au fonctionnement d'une loi favorisant la divulgation.

Dans cette affaire, une partie a essayé de m'impliquer dans une action en justice commerciale simplement en raison du dépôt de demandes d'accès à l'information. En effet, cette partie a prétendu, selon leur opinion tordue et terrifiante, que mes demandes d'accès à l'information étaient diffamatoires et n'auraient pas dû être traitées.

Cette partie voulait, au moyen d'une requête adressée à la Cour, m'inclure dans le litige, en prétendant que j'étais l'un de ceux qui nuisaient à sa réputation, et réclamait quelques millions de dollars pour avoir [traduction] « subi un préjudice ». Dans mon cas, c'est parce que j'avais déposé, à son avis, des demandes [traduction] « méchantes » d'accès à l'information au sujet de ses contrats avec trois administrations municipales en Ontario et au Québec.

J'ai argumenté que ce point de vue était très subjectif, malveillant et relevait de l'intimidation. J'étais libre de présenter des demandes d'accès à l'information – que les autorités ont d'ailleurs toutes acceptées – pour des contrats courants attribués à un entrepreneur jouissant d'une voie d'accès privilégiée. Or, mes droits à la liberté d'expression garantis par l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ont été violés par ses allégations non fondées.

La Cour a abondé en ce sens. Elle a estimé qu'il s'agissait d'une requête préliminaire bâillon et injuste, dans laquelle on avait saisi les tribunaux à mauvais escient. Le tribunal a rejeté la requête pour diffamation de la partie visant à m'ajouter à l'action avec dépens, mais cette partie n'a jamais eu l'intention de payer les 15 000 \$ de frais juridiques. Cependant, j'ai dû dépenser cet argent pour préparer mon argumentation, assumer seul le coût des services juridiques initiaux pour défendre mes droits d'accès à l'information et

mes droits constitutionnels.

La cour a déclaré sans équivoque que le fait de m'ajouter comme partie porterait atteinte à mes droits en matière d'accès à l'information qui sont directement garantis par mes droits à la liberté d'expression garantis par la Charte.

Le spectre harcelant de la responsabilité civile me visant à cause des demandes d'accès à l'information que j'avais déposées aurait gravement porté atteinte à mon droit à la liberté d'expression prévu à l'alinéa 2b).

C'est pourquoi j'affirme, dans le cadre des délibérations de votre Comité, que toute future loi sur la divulgation doit et peut avoir un fondement constitutionnel exprès.

En plus d'appuyer la nécessité constitutionnelle d'une loi sur l'accès à l'information, votre Comité devrait recommander l'insertion d'une disposition visant à protéger le public, au moyen d'une telle loi, contre les allégations injustifiées de diffamation et le harcèlement qui violent le droit des Canadiens, garanti par la Charte, d'accéder aux documents du gouvernement.

J'aimerais également signaler au Comité deux décisions antérieures de la Cour fédérale, recours que j'ai entrepris et gagnés en appel.

Ces décisions sont souvent citées devant les tribunaux. Elles visent à assurer un accès plus complet aux dossiers gouvernementaux, à empêcher le rejet arbitraire de demandes valides et à contrer les tentatives des organismes gouvernementaux de cacher des dossiers importants d'intérêt public, comme les dossiers de santé et de sécurité.

Je résume ci-dessous ces deux affaires :

***Rubin v. CMHC* 1987 (T-1019-86) CarswellNat 1114, 8 F.T.R. 230 et *Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)* 1989 (A-108-97), 1 C.F. 265 (CAF), 52 D.L.R. (4th) 671, 21 C.P.R. (3d) 1.**

Dans cet arrêt qui a établi un précédent, la Cour d'appel fédérale a déclaré que les organismes fédéraux n'avaient pas le pouvoir discrétionnaire absolu d'imposer des exemptions sans examen ni séparation, y compris dans le cas des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Un trop grand nombre de décisions arbitraires et injustes du gouvernement sont encore soustraites à l'examen du public.

***Rubin c. Ministre des Transports* 1995 (T-2187-93, T-891-93) CarswellNat 815, 39 Admin. L.R. (2d) 301, A.C.F. n° 1731 et *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)* 1998 (Appel-70-96), CarswellNat 2190, 154 D.L.R. (4th) 414, 2 C.F. 430**

Cet appel, qui a été accueilli après plusieurs années, a abouti à la publication par Transports Canada d'un rapport d'inspection après accident portant sur les

manquements à la sécurité aérienne d'une compagnie d'affrètement de l'époque, Nationair.

Transports Canada voulait cacher les conclusions défavorables de ses inspecteurs qu'il voulait à l'époque voir disparaître au profit de « rapports d'autosurveillance » impossibles à obtenir de l'industrie aérienne.

La Cour d'appel fédérale a convenu qu'une fois les enquêtes des organismes d'application de la loi terminées, les conclusions du rapport de l'inspecteur de la sécurité pouvaient être rendues publiques.

Cette partie de la décision a malheureusement été renversée par la suite dans un pourvoi devant la Cour suprême, dans lequel la partie a cherché à obtenir ses rapports d'enquête de renseignement de sécurité.

Cependant, les déclarations de la Cour d'appel sur la nécessité de la réglementation et de l'inspection en matière de sécurité aérienne et sur l'esprit de la divulgation en vertu de la clause relative à l'objet de l'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information* régissant l'accès aux documents gouvernementaux demeurent un précédent et une déclaration significative militant pour la divulgation.

Malheureusement, à de nombreuses occasions, l'esprit consistant à donner beaucoup d'information publique — lorsqu'on en fournit — , y compris sur la sécurité, est souvent ignoré.

De plus, j'attire l'attention du Comité sur trois importantes ordonnances du commissaire à l'information de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse, dans lesquelles des lacunes dans les dossiers ou les services ont touché mon droit et le droit des Canadiens à accéder à des documents et ont nécessité des mesures correctives.

Je les énonce ci-dessous :

. Avril 2017, ordonnances du commissaire à l'information de l'Ontario (Rubin contre le ministère des Finances et de la Commission des services financiers de l'Ontario) qui ont empêché le gouvernement de l'Ontario d'exempter les dossiers de lobbying en vertu d'exemptions relatives aux conseils stratégiques et aux documents confidentiels du Cabinet (ordonnances [PO-3719](#) et [PO-3720](#) – en anglais seulement).

Cette manœuvre visant à cacher les dossiers des hauts fonctionnaires constituait une tentative grossière de protéger les arguments des compagnies d'assurance automobile qu'elles considéraient comme des politiques gouvernementales, même au Cabinet. Ils tenaient à éviter que les « fouineurs » du public sachent pourquoi « les organismes de réglementation » du gouvernement et les ministres se rangeaient si souvent du côté de l'industrie de l'assurance automobile de l'Ontario, ce qui maintenait les profits des compagnies d'assurance à un niveau élevé, tandis que les fonctionnaires approuvaient des primes trop coûteuses pour les Ontariens.

. Une ordonnance [MO-3628](#) du commissaire à l'information de l'Ontario, prononcée le

27 juin 2018 (Ken Rubin contre la Ville d'Ottawa et Rideau Transit Group, en anglais seulement), a accordé l'accès, dans l'intérêt public, à des rapports de non-conformité du train léger sur rail (TLR).

Les rapports révélaient une série de problèmes de construction du TLR. Ces problèmes et d'autres problèmes d'exploitation étaient révélateurs des nombreuses lacunes à la première étape du réseau de TLR à Ottawa, lesquelles ont entraîné des arrêts, des problèmes de sécurité, une construction mal faite et exposée, de mauvais choix, des problèmes avec les trains sélectionnés, des problèmes avec les systèmes de rails choisis et des défauts dans les gares du TLR.

Cette situation a fait l'objet d'une enquête provinciale sur le TLR, dont les conclusions seront publiées sous peu. J'étais présent lors de l'enquête sur le TLR pour décrire divers obstacles à l'accès à l'information auxquels je me suis heurté.

. Dans une décision rendue le 29 janvier 2021, le commissaire à l'information de la Nouvelle-Écosse (rapport d'examen 21-02 figurant dans le site Web du commissaire) a souscrit à ma plainte contre le Collège des arts et du design de la Nouvelle-Écosse (NSCAD) au sujet de sa renonciation à répondre aux demandes d'accès à l'information pendant la pandémie. J'ai demandé à ce que le NSCAD respecte ses obligations en matière d'accès à l'information.

Il est assez désagréable quand les autorités ferment arbitrairement et délibérément les services d'accès à l'information et ne les considèrent pas comme un service essentiel.

Il est également possible que la réticence du NSCAD à traiter mes demandes soit venue du fait que les documents demandés énonçaient les raisons et les mesures entourant le congédiement douteux d'une rectrice innovatrice du NSCAD. La rectrice congédiée du NSCAD voulait faire appliquer les politiques de lutte au racisme et aux conflits d'intérêts liés au développement des campus. Le conseil divisé des gouverneurs de l'université n'en voulait pas et a congédié la rectrice, alors que la communauté universitaire était tenue dans l'ignorance au sujet du congédiement.

COMMENTAIRES SUR LES POINTS DE VUE FAVORABLES À LA DIVULGATION QUE DES COLLÈGUES ONT PRÉSENTÉS À CE JOUR

J'aimerais en outre attirer l'attention du Comité sur les commentaires que mes collègues défenseurs de l'accès à l'information et du droit à l'information ont formulés le 26 octobre, certains auxquels je souscris, d'autres non. Cependant, nous nous entendons tous pour dire que le système actuel d'accès à l'information est détraqué et impossible à faire fonctionner.

Votre Comité entendra également des représentants du gouvernement ou d'anciens fonctionnaires et des représentants du secteur privé qui mettront de l'avant des positions favorables au secret et à la divulgation superficielle. Il est donc utile que votre Comité, dans le cadre de ses délibérations, voie l'éventail des positions favorables à la divulgation qui vous ont été présentées jusqu'à maintenant.

Tout d'abord, je tiens à exprimer mon respect envers le travail de mon collègue, Michael Drapeau, qui a réuni périodiquement des dossiers juridiques d'accès à l'information, ainsi que le travail herculéen d'accès à l'information que son cabinet a accompli au fil des ans pour des clients, y compris des militaires. Cependant, je ne suis pas d'accord avec lui lorsqu'il avance devant le Comité que la législation en matière d'accès et de droit à l'information devrait prévoir de nouveau l'imposition de frais.

Je suis d'accord pour dire que le commissariat à l'information actuel, qui ne compte qu'un seul commissaire, ne remplit pas adéquatement son rôle d'enquêteur.

Toutefois, je remarque qu'il existe d'autres tâches importantes pour lesquelles, s'il veut les accomplir, ce bureau a besoin de pouvoirs. Je parle notamment de surveiller les organismes afin qu'ils s'acquittent pleinement de leurs obligations en matière de documentation et de service, d'aider les lanceurs d'alerte à obtenir les documents qu'ils requièrent, d'exercer une surveillance en matière d'éventuelle mauvaise gestion des dossiers et d'exigences relatives aux réunions ouvertes, de faire en sorte que les fonctionnaires puissent communiquer avec le public et, enfin, que le bureau puisse sensibiliser le public et aider à faire connaître aux Canadiens leur droit d'être informé.

Lorsque le Bureau de l'ombudsman de premier niveau a été créé, il s'agissait d'une innovation juridique novatrice dans le monde de la législation sur l'accès et le droit à l'information. Or, même s'il a récemment obtenu des pouvoirs d'ordonnance limités, le bureau au Canada est devenu trop bureaucratique, trop faible et, parfois, trop proche et dépendant du gouvernement.

La commissaire Maynard, dans son exposé devant le Comité, s'est plainte du fardeau associé aux quelque 10 000 plaintes déposées l'an dernier seulement, et des ressources insuffisantes pour faire face à cette augmentation. Pourtant, son bureau, comme M. Drapeau et d'autres l'ont souligné, est l'une des principales sources de longs retards dans le système actuel d'accès à l'information.

Je rejoins M. Drapeau lorsqu'il affirme qu'il faut une solution à ces longs retards dans le traitement des plaintes au bureau du commissaire afin de permettre aux plaignants de s'adresser aux tribunaux directement ou dans un délai d'un an si le commissaire n'a pas prononcé d'ordonnance à ce moment-là.

Je ne souscris pas aux commentaires de l'actuelle commissaire lorsqu'elle avance que le problème réside dans le caractère toujours trop coûteux et trop lent des actions en justice. Cet argument de la lenteur s'applique également à son propre bureau. Les parties qui ne disposent pas des ressources financières requises pour saisir les tribunaux devraient obtenir de l'aide.

De plus, en tant qu'individu ayant obtenu gain de cause devant la Cour fédérale après que le commissaire de l'époque a rejeté mes positions en faveur de la divulgation de dossiers, je pense que les tribunaux, comme aux États-Unis, pourraient accorder un

traitement rapide des dossiers d'accès et de droit à l'information, leur accorder la priorité, ainsi que se sensibiliser au traitement de ces types d'affaires. Or, à l'heure actuelle, les tribunaux constituent davantage un endroit où les gouvernements et les sociétés cherchent à restreindre et à discréditer les divulgations plus étendues.

Quant au plan de transparence en 18 points de Démocratie en surveillance de Duff Conacher, la moitié d'entre eux concernent le bureau du commissaire à l'information. Néanmoins, à l'instar de Michael Drapeau, ses suggestions ne vont pas assez loin dans l'élargissement des tâches et des pouvoirs nécessaires à ce bureau. Elles ne donnent pas non plus une place expresse aux tribunaux afin qu'ils deviennent une avenue rapide et moins coûteuse pour les intervenants d'intérêt public dans le processus d'examen de l'accès et du droit à l'information.

Démocratie en surveillance n'a pas non plus mis l'accent sur le besoin crucial qui est si largement négligé, que la transparence est un droit fondé sur la Constitution, qui exige son adoption plus expresse dans une loi remaniée sur l'accès à l'information.

Ce qui est encore plus décevant, c'est que M. Conacher, qui dépose peu de documents sous le régime de la législation sur l'accès à l'information, semble croire que seules quelques modestes modifications de freins et de contrepoids aux exemptions actuelles qu'il propose fonctionneront, mais qu'elles n'auront pas beaucoup d'incidence sur les pratiques secrètes d'Ottawa.

Sa suggestion selon laquelle les fonctionnaires qui s'occupent des exemptions ne devraient pas être autorisés à parler aux médias et au public est déroutante. Elle va à l'encontre de la nécessité de briser l'omerta secrète de la *Loi sur l'accès à l'information* imposée à tous les fonctionnaires, à l'exception du personnel de relations publiques désigné.

Cependant, j'aime la couverture plus complète de Démocratie en surveillance, l'obligation de consigner par écrit, une meilleure pratique habituelle de divulgation et des recommandations de réponses plus opportunes.

En particulier, l'accent mis par M. Conacher sur une plus grande transparence pour moins de gaspillage et de corruption est une observation importante. Les gouvernements canadiens ont tendance à nier l'existence de ces comportements inacceptables, même s'ils sont trop souvent bien ancrés dans les transactions gouvernementales courantes au Canada.

Enfin, il faut Allan Cutler, défenseur de la lutte contre la corruption et de la réforme de l'accès et du droit à l'information, pour expliquer pourquoi nous avons besoin d'une solide protection des lanceurs d'alerte et de moins d'obstacles bureaucratiques pour les lanceurs d'alerte et les Canadiens qui souhaitent une divulgation complète et rapide. Il s'est appuyé sur ses propres expériences limitées — il en convient —, mais authentiques, en matière d'accès à l'information.

M. Cutler était un lanceur d'alerte persécuté, mais courageux au sein du gouvernement,

qui s'est manifesté publiquement pour aider à faire éclater au grand jour le scandale de la corruption des commandites que d'autres personnes, dont moi-même, ont aidé à dénoncer.

Depuis, M. Cutler aide les employés qui ne peuvent pas soulever des questions d'intérêt public au sein des gouvernements et des sociétés, et tente d'utiliser la législation sur l'accès à l'information pour aider les employés exposés à des représailles et à des congédiements.

CONCLUSION

Bon nombre des membres de votre Comité connaissent peu le domaine de l'accès et du droit à l'information, ainsi que du droit d'être informé.

J'espère tout de même que vous aurez l'esprit vif et que vous ne vous laisserez pas mener en bateau par des fonctionnaires aux belles paroles offrant des solutions limitées.

En effet, méfiez-vous de ce que le Conseil du Trésor évoque sa lenteur et les soi-disant « consultations » limitées qui finiront par arriver dans les dossiers à traiter de votre Comité. Sa crédibilité est superficielle et, au bout du compte, son intérêt vise des changements limités en matière d'accès. Ces gens sont prêts à renoncer à peu de choses dans leur immense fourre-tout sans fond de pratiques clandestines.

Ce que le gouvernement souhaite avant tout de votre Comité, c'est votre bénédiction pour un financement et des ressources de plusieurs millions de dollars pour renforcer ses pratiques secrètes.

Cependant, les utilisateurs, le public et les contribuables continueront de perdre beaucoup d'argent, avec moins de services, moins de conformité, moins de divulgation de dossiers et seront forcés de payer pour encore plus de résumés épurés publiés en dehors du cadre juridique de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les Canadiens resteront les otages de cette cabale dans notre propre pays.

La *Charte canadienne des droits et libertés*, créée en même temps que la *Loi sur l'accès à l'information*, s'est épanouie, alors que le système canadien d'accès aux dossiers demeure un cauchemar infernal, sans aucune autre avenue. Le mépris à l'égard des utilisateurs et du public constitue leur marque de commerce, laquelle engendre la désaffection, une faible utilisation et la méfiance.

S'il n'en tenait qu'aux pontifes d'Ottawa, la culture du secret serait perpétuelle, le Canada deviendrait de plus en plus corrompu et obtiendrait une note encore plus basse sur l'échelle du manque de transparence.

Le Canada se trouve donc à un moment décisif.

La loi sur le secret malsaine et truffée d'obstacles, vieille de 40 ans, doit absolument être

abolie et remplacée. Nous ne pouvons pas nous permettre une autre quarantaine d'années dans la brousse sans moyen de nous en extirper. Nous devons changer le climat actuel et le revitaliser en vue d'une divulgation complète de nos dossiers.

Les Canadiens et le Parlement devront décider s'ils veulent tourner le dos une fois pour toutes au secret excessif et aux pratiques gouvernementales corrompues et exécrables.

Donc, oui, les Canadiens et le Parlement peuvent se tourner vers une législation progressive de divulgation complète, comme celle que j'ai présentée au Comité, au meilleur de mes capacités, de mes connaissances et de mon expérience.

Laissons le Canada faire le premier pas vers un avenir où les documents gouvernementaux seront soumis à l'examen et à l'utilisation du public, et faisons du Canada une réelle démocratie, dynamique, bienveillante et véritablement ouverte.

Respectueusement,

Ken Rubin