

Alliance de la Fonction publique du Canada

Examen de l'accès à l'information – Présentation au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada  
21 août 2021

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) représente plus de 225 000 travailleuses et travailleurs partout au pays et ailleurs dans le monde. Nos membres travaillent, entre autres, dans des organismes et ministères fédéraux, des sociétés d'État, des universités, des casinos, des agences de services communautaires, des communautés autochtones, des aéroports ainsi que dans le domaine de la sécurité. En plus de son siège social à Ottawa, l'AFPC compte 23 bureaux régionaux.

Le processus d'accès à l'information est devenu un moyen clé pour le syndicat d'obtenir des renseignements essentiels à ses responsabilités en matière de relations de travail, de représentation et de négociations. Nous sommes préoccupés par le fait que l'employeur se fie à la *Loi sur l'accès à l'information* (la *Loi*) pour se soustraire à ses obligations juridiques de produire des documents pertinents aux processus de négociation et de règlement des griefs en particulier. L'accès à l'information est une méthode essentielle pour obtenir des renseignements qui devraient autrement être fournis directement conformément aux obligations des parties de produire des documents. Il en résulte une pression accrue sur le système dans son ensemble ainsi que des retards potentiels dans un large éventail de processus auxquels participent le syndicat et l'employeur.

L'AFPC représente des membres qui traitent des demandes d'accès à l'information, notamment des employés administratifs, des agents d'accès à l'information et des superviseurs de l'accès à l'information. Les membres de l'AFPC qui travaillent pour des ministères ou des organismes fédéraux, des sociétés d'État ou d'autres organismes régis par la législation sur l'accès à l'information peuvent voir leur travail assujéti à des demandes d'accès à l'information. L'AFPC, lorsqu'elle représente ses membres dans le cadre de la relation entre le syndicat et l'employeur, par exemple lors de négociations collectives, de griefs, d'arbitrages ou d'autres démarches, a fréquemment recours au processus d'accès à l'information pour obtenir des renseignements pertinents. Ainsi, notre intervention dans le cadre du processus d'examen tiendra compte de toutes ces facettes de l'interaction avec la législation sur l'accès à l'information et les protocoles connexes.

L'AFPC a participé à la rédaction du mémoire du Congrès du travail du Canada (CTC) et l'appuie dans son ensemble. Ce document supplémentaire traite plus en détail de certains points soulevés dans le mémoire du CTC et de certaines questions que le CTC n'a pas abordées.

### Sociétés, entrepreneurs individuels et entités privées sans but lucratif

Le CTC recommande ce qui suit :

- réviser l'article 20 de la *Loi* pour restreindre son utilisation en vue d'empêcher la publication de renseignements importants;

- retirer les exceptions prévues aux alinéas 21 (1) a) et 21 (1) b) de la *Loi*;
- ajouter à la *Loi* une disposition de dérogation fondée sur la primauté de l'intérêt public, qui permettrait la communication entière ou partielle des renseignements visés par l'exception si elle est dans l'intérêt public;
- retirer les documents confidentiels du Conseil privé du champ d'application de la *Loi* (exclusion);
- élargir le champ d'application de la *Loi* afin d'inclure les entités privées qui assurent la prestation de programmes, de services ou de fonctions publics importants.

La conclusion de contrats avec le gouvernement du Canada — avec la population canadienne, en fait — pour offrir des services contre rémunération est un privilège qui doit s'accompagner de responsabilités importantes. L'intérêt public doit toujours primer sur le secret d'entreprise ou le désir d'obtenir un avantage concurrentiel. Les sociétés et les autres entrepreneurs privés doivent s'attendre à ce que les contrats et les communications concernant leurs affaires avec le gouvernement soient assujettis aux principes des données ouvertes et aux exigences en matière d'accès à l'information. Les demandes d'accès à l'information concernant les contrats de services publics sont fréquemment rejetées ou caviardées sans justification évidente au regard de la loi. À titre d'exemple, lorsque l'AFPC a demandé à Services publics et Approvisionnement Canada d'avoir accès aux vérifications régulières des services qui sont exigées dans les énoncés des travaux des contrats d'entretien des immeubles, elle s'est fait répondre que ces vérifications se trouvent dans les dossiers du ministère utilisateur final. Lorsque l'AFPC a demandé ces documents au ministère utilisateur final, elle s'est fait répondre que ces vérifications se trouvent dans les dossiers de la société privée, qui, bien sûr, n'est pas assujettie à la *Loi*.

Au fil du temps, le Parlement canadien a adopté des lois pour garantir que les employeurs du gouvernement fédéral donnent aux travailleuses et travailleurs canadiens un accès équitable aux emplois dans la fonction publique et que la population canadienne ait accès à des services fournis par des fonctionnaires qualifiés, compétents et représentatifs. Les principes d'équité, de transparence, d'accès, de représentation et de mérite sont inscrits dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (LEE) a des intentions similaires, soit :

« [...] réaliser l'égalité en milieu de travail de façon que nul ne se voie refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et, à cette fin, de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie des minorités visibles, conformément au principe selon lequel l'équité en matière d'emploi requiert, outre un traitement identique des personnes, des mesures spéciales et des aménagements adaptés aux différences. »

En outre, les entreprises privées de compétence fédérale et les sous-traitants ayant signé des contrats de plus d'un million de dollars et comptant plus de 100 employés sont tenus, aux termes de la LEE et du Programme de contrats fédéraux (PCF), d'appliquer le principe d'équité en emploi dans leurs lieux de travail. Il est toutefois impossible pour le public de savoir si le PCF

atteint les objectifs de la LEE, car les vérifications en matière d'équité en emploi auprès de ces entrepreneurs privés ne sont pas accessibles en tant que données ouvertes ni par l'entremise du régime d'accès à l'information.

L'AFPC recommande donc que :

- la *Loi sur l'accès à l'information*, en particulier l'article 20 (Renseignements de tiers), tous les autres articles et régimes pertinents, ainsi que toutes les lois et tous les processus pertinents relatifs à l'acquisition de biens et de services par le gouvernement du Canada, soient modifiés en y incluant des dispositions qui, par défaut, permettent de publier les contrats conclus avec des sociétés privées, ainsi que les rapports, les plaintes, les vérifications et les communications connexes, à moins qu'il ne soit démontré qu'une telle publication causerait préjudice au Canada, à l'intérêt public, ou au bien-être ou à la sécurité des personnes directement touchées par cette publication;
  - le « bien-être des personnes » ne comprend pas les profits ou les avantages semblables pour les actionnaires ou les propriétaires des sociétés;
- la charge d'une telle preuve, ainsi que les coûts associés, incombent à l'entité contractante et non à l'entité requérante;
- cette exigence inclue les offres gagnantes ET perdantes sur les contrats, les appels d'offres, les offres à commandes, etc.;
- lorsque des demandes sont rejetées, les refus soient conformes à la loi;
- la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* soient modifiées pour exiger que tout contrat conclu dans le cadre du Programme de contrats fédéraux soit publié ou mis à disposition sous forme de données ouvertes ou par l'entremise du régime d'accès à l'information. Les mêmes renseignements exigés par les employeurs sous réglementation fédérale en vertu de la LEE devraient également être exigés de toute entité contractante dans le cadre du Programme de contrats fédéraux.

### Données ouvertes et publication proactive

Le CTC recommande ce qui suit :

- modifier la *Loi* pour rendre obligatoire la publication proactive des renseignements fréquemment demandés;
- publier intégralement les ensembles de documents du régime d'accès à l'information dans le portail du gouvernement ouvert;
- cesser de supprimer les ensembles de documents après deux ans et plutôt les conserver sur le portail du gouvernement ouvert pendant au moins vingt ans;
- poursuivre les efforts pour augmenter le nombre et les types de renseignements publiés sur le portail du gouvernement ouvert.

Si les objectifs de la *Loi* sont réellement de garantir l'accès du public aux données du gouvernement ainsi que de renforcer et de garantir la démocratie, alors le simple fait de rendre publiques ces données sur un site Web ne suffit pas. Les données véritablement ouvertes du

gouvernement devraient comprendre des mesures de soutien à l'accès de ces données pour tous les utilisateurs possibles.

L'AFPC recommande en outre que :

- l'administration du portail du gouvernement ouvert *et des services connexes* soit confiée à du personnel formé en bibliothéconomie et repose sur des processus fondés sur les sciences de l'information. L'accès doit être gratuit et on doit aussi mettre des agents d'information à la disposition du public et des demandeurs;
- les informations retirées du portail du gouvernement ouvert (après au moins 20 ans) soient archivées indéfiniment dans des formats accessibles;
- le portail du gouvernement ouvert ainsi que les services connexes soient reliés aux bibliothèques universitaires et publiques de tout le pays et qu'ils soient exploités et maintenus par des employés du gouvernement du Canada.

### Dotation en personnel, processus et systèmes

Le CTC recommande ce qui suit :

- augmenter le financement des programmes d'accès à l'information et affecter plus de personnel au traitement des demandes d'accès à l'information. Ces augmentations devraient tenir compte de la hausse du nombre de demandes d'accès à l'information ainsi que d'autres fonctions et programmes du régime d'accès à l'information;
- cesser l'impartition au secteur privé et le recours aux agences de placement temporaire pour le traitement des demandes d'accès à l'information;
- lancer une étude parlementaire sur la culture interne du gouvernement vis-à-vis de la publication d'information dans le cadre du régime canadien d'accès à l'information et envisager le lancement d'un projet pilote visant la création d'un service gouvernemental central et indépendant responsable de répondre à toutes les demandes d'accès à l'information en plus d'assumer d'autres fonctions du régime canadien d'accès à l'information.

Par rapport aux délais et au volume actuel des demandes d'accès à l'information, la dotation en personnel et les processus ministériels sont inadéquats. Sous-traiter ce travail à des travailleurs d'agences de placement temporaire ou y affecter des employés d'autres ministères ne permet pas d'assurer la continuité, l'expertise ou l'efficacité nécessaires pour atteindre les objectifs de la loi et du système. En tant que demandeurs, nous constatons que nos demandes d'accès à l'information sont régulièrement transférées d'un agent à l'autre, qu'elles sont fréquemment reprises depuis le début après un transfert ou qu'elles sont incomplètes. En tant qu'employés affectés aux demandes d'accès à l'information, nos membres rapportent qu'ils passent un nombre inacceptable d'heures à traiter des informations qui devraient être librement accessibles, à répondre aux demandeurs qu'ils ne pourront pas respecter les délais, ou à interpréter des lois et des règles ministérielles floues. Un membre a déclaré : « À cause des délais, on est toujours en retard, on n'y arrive jamais. » Le roulement de personnel est élevé,

car l'intensité du travail, la charge de travail ingérable, la culture du lieu de travail et le stress conduisent à de fréquentes démissions ou à des transferts vers d'autres rôles.

Les membres indiquent qu'il peut souvent y avoir des conflits s'ils travaillent sur une demande qui concerne leurs superviseurs ou leurs collègues. La dynamique de pouvoir et de contrôle peut créer une pression importante pour ne pas révéler d'informations. Les relations entre collègues peuvent devenir difficiles.

De plus, les membres de l'AFPC et d'autres fonctionnaires fédéraux sont exposés, ou peuvent l'être, à des situations ou à du matériel traumatisants dans l'exercice de leurs fonctions. Nos membres signalent fréquemment qu'ils subissent un stress important, voire un traumatisme, dans le cadre de leurs fonctions et qu'ils ne disposent pas d'un soutien suffisant ou adéquat. Par exemple, les membres peuvent vivre des traumatismes au sein des organismes qui fournissent des services aux personnes en détresse ou qui ont des problèmes de santé mentale. Les ministères pouvant être particulièrement à risque comprennent, entre autres, les Services correctionnels, la Justice, la Défense, l'Immigration, la Commission du statut de réfugié, les Anciens Combattants, les Services aux Autochtones et la prestation de services à toute personne victime de harcèlement ou de discrimination. Des membres nous ont dit : « On ne sait jamais sur quoi on va tomber en ouvrant un dossier; la tragédie d'une personne peut être en photos devant nos yeux. Et puis, on reçoit simplement un dépliant du programme d'aide aux employés. »

L'AFPC recommande donc que :

- les postes vacants et donnés en sous-traitance soient immédiatement passés en revue afin d'élaborer un plan de dotation qui réponde aux exigences en matière de charge de travail et d'échéancier;
- le traitement des demandes d'accès à l'information soit retiré de la structure hiérarchique directe et des pairs de chaque ministère en créant un bureau autonome chargé de répondre aux demandes d'accès à l'information et d'exécuter les fonctions du régime d'accès à l'information comme le recommande le CTC ci-dessus;
- les demandes soient triées à l'aide d'un processus à plusieurs niveaux afin de garantir que la publication soit immédiatement prévue pour :
  - les documents qui peuvent être publiés dans leur intégralité,
  - les renseignements nécessaires aux situations et aux processus urgents qui ont une incidence importante sur le bien-être et la sécurité des personnes (p. ex. griefs, arbitrages, affaires judiciaires, tribunaux, négociations collectives, processus relatifs aux droits de la personne);
- les personnes salariées puissent obtenir du soutien par les pairs, du soutien professionnel et du temps entre les tâches traumatisantes, selon une approche tenant compte des traumatismes liés aux tâches et à la charge de travail. Les fonctionnaires qui

traitent les demandes d'accès à l'information doivent recevoir une formation adéquate et continue sur les traumatismes afin de se préparer et de pouvoir accomplir ce travail de manière saine et productive. On doit les informer, au cours du processus d'embauche, qu'ils peuvent être exposés à du matériel traumatisant dans le cadre de leur travail en tant qu'agente ou agent d'accès à l'information.

### Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée

Dans le cadre de son travail, le personnel de l'AFPC relève régulièrement des atteintes à la vie privée de membres dans des demandes d'accès à l'information. Il ne s'agit pas que de noms, mais aussi d'antécédents médicaux et de renseignements très détaillés. Dans un cas, nous avons relevé plus de 14 atteintes pour un membre. Les plaintes au commissaire à la protection de la vie privée ne mènent qu'à la détermination du caractère fondé ou non de la plainte; il n'y a pas de reddition de comptes ni de recours. Les plaintes adressées à la commissaire à l'information ne règlent en rien le problème persistant des retards dans la réception des documents. En fait, elles ajoutent à la quantité de travail que nous faisons déjà, sans pour autant régler quoi que ce soit. Lorsque nous recevons une décision de la commissaire à l'information, il est généralement trop tard pour qu'elle soit pertinente à notre travail. Pour dire les choses carrément, le commissaire à la protection de la vie privée n'a aucun pouvoir et la commissaire à l'information ne peut pas aider en raison des lacunes du système. Nous savons également que les deux commissariats manquent cruellement de personnel. Lorsqu'une décision est rendue en notre faveur à la suite d'une plainte, il n'y a toujours pas de reddition de comptes, de recours ou de dédommagement.

L'AFPC recommande donc que :

- les commissariats à la protection de la vie privée et à l'information soient dotés de plus de personnel et de ressources pour répondre aux plaintes rapidement et efficacement;
- la loi soit structurée de façon à exiger que les dirigeants des ministères aient l'obligation de rendre des comptes en cas d'atteinte à la vie privée ou de non-respect des dispositions sur l'accès à l'information;
- la loi soit structurée de façon à prévoir des recours et des dédommagements pour les personnes dont la vie privée a été violée ou qui, en raison de retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information, subissent une atteinte à leur bien-être.