

Composer avec le rejet de l'accès à l'information au sein du gouvernement

Troisième mémoire

au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

**par Ken Rubin
Janvier 2023**

J'ai comparu devant le Comité le 26 octobre 2022. J'y ai parlé de l'état lamentable de l'accès à l'information et j'ai donné des exemples flagrants de situations qui donnent au Canada l'image d'une société assez fermée et corrompue.

Dans un deuxième mémoire présenté le 31 octobre 2022, j'ai proposé un plan d'action constructif en cinq points en matière de transparence formé des éléments suivants :

- Un accès élargi et des processus de divulgation plus complets;**
- Une obligation légale et constitutionnelle de documenter et de servir;**
- Des délais de divulgation rapides et des sanctions en cas de retard;**
- Des exceptions rares et très limitées aux règles de divulgation publique;**
- Un comité d'examen indépendant (comptant trois membres) disposant de vastes pouvoirs.**

Or, avec la publication, le 13 décembre 2022, du rapport administratif du Conseil du Trésor tant attendu et qu'on ose qualifier d'« examen législatif », il est clair que le gouvernement actuel n'a pas l'intention de se livrer rapidement à une réforme digne de ce nom.

Comme je l'ai écrit dans l'article du *Hill Times* du 27 décembre 2022 qui se trouve en pièce jointe, il s'agit d'une tentative délibérée de retarder toute modification législative progressive concrète des lois défailtantes du Canada en matière d'accès à l'information.

En fait, le Conseil du Trésor a l'intention de réprimer davantage l'accès à l'information.

Récemment, le Conseil du Trésor a adopté discrètement, au prix de milliers et de milliers de dollars, un moyen de contrôler plus étroitement l'accès à l'information par l'intermédiaire d'un bureau de développement communautaire centralisé. Les ministères doivent consacrer leurs maigres ressources à la conception d'un système de prestation des services plus restrictif.

Le Comité a entendu des responsables de l'accès à l'information de divers ministères déjà accablés par des règles de plus en plus serrées qui peuvent entraîner des retards allant jusqu'à cinq ou six ans, ce qui montre à quel point le système est défailtant. Pourtant, le Conseil du Trésor veut rendre l'administration de cet accès encore plus répressive et centralisée, et rien de tout cela ne saurait enrayer les délais de plus en plus longs.

Il faut plutôt que le Parlement crée un organisme indépendant chargé de l'accès à l'information afin d'offrir un accès amélioré et de répondre plus rapidement à un nombre plus élevé de demandes d'accès à l'information.

Toujours dans le but de restreindre l'accès du public, le Conseil du Trésor a décidé d'augmenter les frais de traitement des demandes afin de rendre encore plus difficile pour la population l'accès aux documents gouvernementaux. Le rapport complémentaire d'Ernst & Young sur les coûts administratifs de l'accès à l'information jette les bases de cette mesure et le Conseil du Trésor sait qu'il n'a pas besoin de s'adresser au Parlement pour augmenter les frais. En Colombie-Britannique, le gouvernement a fait passer les frais pour chaque demande de 5 à 10 dollars ce qui, selon une étude du commissaire à l'information de la province, a entraîné une diminution du nombre de demandes de la part des médias.

Réfléchissez d'abord à la question suivante : pourquoi les utilisateurs devraient-ils payer des frais alors que le gouvernement a l'intention de garder secrets de nombreux renseignements sur les coûts et les programmes? Les Canadiens ne peuvent même pas obtenir la vérité sur les coûts de la technologie de l'information utilisée pour essayer de faire fonctionner le gouvernement ou sur les coûts des grands projets de plusieurs milliards comme les navires de combat de la Marine.

De plus – et c'est encore plus sournois –, pourquoi les utilisateurs devraient-ils payer des frais supplémentaires pour financer les communiqués « proactifs » édulcorés du Conseil du Trésor et d'autres documents s'inscrivant dans le contexte de la soi-disant transparence gouvernementale? Le Conseil du Trésor refuse de dévoiler les dépenses annuelles propres à ces produits et aux autres projets d'information que les utilisateurs devraient subventionner.

En outre, le Conseil du Trésor ne peut pas expliquer pourquoi le système chaotique et coûteux de tenue des dossiers qu'il est censé gérer – et qui est essentiel à la prestation de tous les services d'accès à l'information – est si fragile et désuet. Un ancien haut fonctionnaire a dit à votre comité à quel point la tenue des dossiers est désordonnée et il a avoué que ni lui ni ses collègues n'ont fait grand-chose pour remédier à la situation.

Par ailleurs, le Conseil du Trésor veut faire croire au Comité que la pierre angulaire du projet de loi C-58 qui consiste à légitimer les soi-disant subventions proactives contrôlées par le gouvernement fonctionne bien. Le gouvernement fait pression pour que vous l'approuviez afin qu'il sélectionne et façonne selon ses propres modalités un mode de communication de données sommaires plus aseptisé et coûteux en marge de la réglementation ordinaire sur l'accès à l'information. Voilà qui ne répond absolument pas à l'objectif qui sous-tend l'accès de la population aux dossiers du gouvernement.

Enfin, lorsque de hauts fonctionnaires du gouvernement ou d'anciens fonctionnaires déclarent que la réforme passe par le maintien de la plupart des exemptions et des exclusions, il est évident que le gouvernement ne s'intéresse guère à la transparence totale.

En réalité, les utilisateurs de l'accès à l'information et le public n'ont jamais eu de droits de négociation ou plus qu'un « privilège » limité pour accéder aux documents du gouvernement. Il faut que les choses changent. Le système d'accès à l'information gouvernementale est en désordre, délabré et délibérément maintenu dans cet état.

J'exhorte le Comité à examiner de près les pratiques répressives du Conseil du Trésor. Vous devez examiner le gâchis qu'est la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada et ne pas vous contenter de présenter de modestes recommandations symboliques. À cette fin, il serait utile que le Comité demande au légiste de la Chambre des communes de rédiger un projet de loi moderne

sur l'accès à l'information.

Un tel projet de loi, avec votre appui, pourrait être déposé au Parlement de façon non partisane et proposer des modifications essentielles à la loi actuelle sur l'accès à l'information, qui est étroitement contrôlée, obsolète et obscure, rompre le cycle du secret et obtenir le soutien d'une majorité au Parlement.

Le moment est venu d'aller de l'avant et non de reculer davantage.

Veillez agréer mes salutations distinguées,

**Ken Rubin, chercheur d'enquête et défenseur de liberté de l'information
kenrubin.ca**

Pièce jointe : Article du *Hill Times* publié le 27 décembre 2022

Le rapport d'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* du Conseil du Trésor tant attendu : beaucoup de propagande, peu de recommandations

Ken Rubin, *Hill Times*, 27 décembre 2022 [en ligne]

Selon Ken Rubin, le Conseil du Trésor ne peut gérer et faire fonctionner quelque régime d'accès à l'information que ce soit.

Le 13 décembre dernier, le Conseil du Trésor a déposé son rapport d'[examen](#) des dispositions législatives de la *Loi sur l'accès à l'information*, soit deux ans et demi après avoir commencé le processus. Il s'agit d'un exposé dense et à caractère purement administratif, sans recommandations concrètes ni propositions d'amendements, qui a été publié en lieu et place d'un examen législatif.

Cet exercice coûteux (plus de 2 millions de dollars) semble n'être qu'une manœuvre dilatoire visant à empêcher que des changements significatifs à la législation sur l'accès à l'information ne soient adoptés dans le cadre de la législature en cours.

Pour commencer, l'examen ne porte pas sur des questions qui préoccupent la population, mais plutôt sur les besoins du Conseil du Trésor en matière de gestion de l'information et de milieu de travail. Il accorde une grande importance à la promotion de ce que le gouvernement a publié, indépendamment des demandes d'accès, mais ne propose aucune solution pour éviter les retards et évite clairement le relâchement des pratiques en matière de secret.

Loin de proposer des conclusions décisives, chacune des sections se termine par des formules à consonance administrative et parle de la possibilité, pour le gouvernement du Canada, de procéder à des « examens » et à des « réexamens », de saisir des « occasions », d'« explorer » certaines avenues et de réfléchir à des « considérations ».

La section du rapport axée sur les [problèmes d'accès des Autochtones](#) constitue l'élément salvateur de tout le document. Les besoins des Autochtones ne diffèrent pas tellement de ceux de l'ensemble des Canadiens : le contrôle de l'information, un meilleur accès, moins de discrimination, moins de

distorsion des événements recensés par le gouvernement et un renversement considérable de l'accès du gouvernement aux mesures de rétention de l'information.

La seule concession au maintien du secret évoquée dans le rapport est l'inclusion éventuelle d'une clause de sauvegarde de l'intérêt public dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Toutefois, cette disposition ne s'appliquerait qu'à certaines situations de confidentialité, ce qui signifie que davantage de divulgations auraient lieu.

Le plus inquiétant est le fait que le rapport ait été publié tardivement et qu'il évite d'aller au-delà des points de discussion ou d'aborder le besoin d'une réforme significative. Ainsi, tout geste à l'égard de la législation canadienne sur l'accès à l'information, qui est dépassée, sera délibérément reporté, du moins par le gouvernement libéral actuel. Il n'y aura peut-être tout simplement pas assez de temps pour présenter un projet de loi qui pourrait être adopté avant les prochaines élections.

Les conservateurs, qui forment l'opposition et qui président le Comité de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (ETHI), n'ont pas attendu ce rapport les bras croisés. L'automne dernier, ils ont lancé leur propre examen de l'accès à l'information (n° 16) et ils ont recueilli les témoignages d'utilisateurs, de représentants du gouvernement et d'anciens fonctionnaires.

Au cours de la nouvelle année, ils demanderont sans doute à la présidente du Conseil du Trésor, Mona Fortier, de témoigner sur le rapport vague de son ministère, rapport qui n'est assorti d'aucune orientation solide et qui s'apparente à un exercice d'obstruction visant à faire dérailler les tentatives du comité ETHI de faire changer les pratiques en matière de secrets au sein du gouvernement.

Tous les efforts visant à obtenir un résultat avant les élections de 2025 sont illusoires. Le rapport d'ETHI sera publié en 2023. Si le gouvernement libéral n'ignore pas complètement le rapport du Comité lorsqu'il en prendra connaissance, il sera peut-être disposé à présenter un projet de loi modifiant l'accès limité à l'information, lequel serait renvoyé au comité ETHI à la fin de 2023 ou en 2024.

Pourtant, il semble que le gouvernement soit prêt à faire une chose sans modification législative : augmenter les frais de traitement des demandes. La justification de cette mesure est tirée d'une étude commandée par le Conseil du Trésor en 2021-2022 et réalisée par Ernst & Young, selon laquelle les coûts d'administration des programmes d'accès à l'information sont élevés et ne cessent d'augmenter. Cette étude a été délibérément écartée des données de base disponibles dans le cadre de l'examen.

Le gouvernement pourrait sous peu – sans aucune intervention du comité ETHI – imposer un règlement pour faire passer les frais de demande de 5 \$ à 10 \$ ou plus, jusqu'à un maximum de 25 \$, ce qui aurait pour effet de réduire le nombre de demandes. Cette possibilité n'a pas été mentionnée directement dans le rapport ni communiquée aux participants à l'exercice.

Le Conseil du Trésor a réalisé séparément une autre étude, dont il est fait mention dans l'examen, à savoir une évaluation et un audit internes effectués avec l'aide des experts-conseils de Goss Gilroy. Cette étude semble avoir pour but de prouver au comité ETHI que les efforts de publication proactive du gouvernement dans le cadre du projet de loi C-58 portent fruit, ce que le rapport lui-même vante comme une amélioration en matière de transparence, bien que l'étude n'ait jamais été présentée à ceux qui ont participé à l'examen.

L'étude interne, cependant, montre que tout ne va pas pour le mieux et reproche à certains ministères de ne pas adhérer au programme ou de ne pas fournir les données nécessaires à la divulgation proactive. L'étude indique que personne ne sait vraiment dans quelle mesure le public utilise l'accès à l'information ou accorde de l'importance aux sommaires aseptisés des divulgations gouvernementales, qui coûtent des millions de dollars. Comme je l'ai découvert, personne ne supervise réellement de

manière indépendante la qualité de ces divulgations et leur exactitude, et personne à l'interne n'assure de suivi des sommes colossales qui sont en jeu.

Ces lacunes ne sont pas soulignées dans le rapport et n'ont pas non plus été abordées dans le processus de consultation publique relatif à l'examen.

Par conséquent, la question clé consiste à déterminer comment mettre en œuvre les changements en matière de liberté d'information et comment surmonter la publication unilatérale par le gouvernement de portails de « données ouvertes » en guise de « futur de l'information numérique ».

Il y a aussi lieu de se demander si le Conseil du Trésor a la capacité de mettre en œuvre et de gérer quelque régime d'accès à l'information que ce soit. J'en doute fort.

Je ne suis pas le seul à faire état de ces problèmes.

Le journaliste indépendant Dean Beeby a rédigé des articles de blogue et des gazouillis sur ce sujet, entre autres. Par ailleurs, le *Globe and Mail* a mis ses journalistes Tom Cardoso, Robyn Doolittle et d'autres sur la piste de la liberté d'information et en fait le procès. Cette question est tellement cruciale pour la compréhension du public que le *Globe* appelle à juste titre son projet d'enquête « Secret Canada ».

Dans sa présentation du rapport, la présidente du Conseil du Trésor, Mona Fortier, indique que l'examen a été fait pour améliorer le service à la population au chapitre de l'accès à l'information, accroître la confiance et la transparence dans les institutions et faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones. Or, il risque d'avoir l'effet contraire.

M^{me} Fortier et ses fonctionnaires ont toutefois vu juste à un égard dans le cadre de l'examen. Il est vrai que la gestion de l'information et des données au sein de leur organisation constitue « le principal point faible du régime d'accès à l'information ».

Pour finir, il s'agit d'un autre rapport qui prendra la poussière sur les tablettes et qui prive la population du droit de savoir ce qui se passe réellement à Ottawa.

Ken Rubin, chercheur d'enquête et utilisateur assidu des lois sur l'accès à l'information, milite pour l'adoption de lois sur l'accès. Cependant, depuis maintenant plus de quarante années, le gouvernement s'est contenté de lois sur le secret, d'innombrables examens et de promesses creuses. Pour le joindre, visitez le kenrubin.ca.