



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

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

ETHI • NUMÉRO 072 • 1^{re} SESSION • 42^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le lundi 23 octobre 2017

—
Président

M. Bob Zimmer

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

Le lundi 23 octobre 2017

• (1530)

[Traduction]

Le président (M. Bob Zimmer (Prince George—Peace River—Northern Rockies, PCC)): Bonjour, mesdames et messieurs. Je déclare la séance ouverte.

Nous en sommes aujourd'hui à la 72^e réunion du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Nous étudions le projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence.

Je souhaite la bienvenue à Mme Cara Zwibel, qui témoignera par vidéoconférence au nom de l'Association canadienne des libertés civiles, ainsi qu'à M. Gordon McIntosh, qui représente l'organisme Journalistes canadiens pour la liberté d'expression.

Nous entendrons tout d'abord la représentante de l'Association canadienne des libertés civiles.

La parole est à vous.

Me Cara Zwibel (Avocate générale par intérim, Programme libertés fondamentales, Association canadienne des libertés civiles): Merci.

Bonjour, mesdames et messieurs.

Je m'appelle Cara Zwibel, et je suis l'avocate générale par intérim de l'Association canadienne des libertés civiles, ou ACLC.

Au nom de l'ACLC, je remercie le Comité de me donner l'occasion de témoigner dans le cadre de l'étude du projet de loi C-58. Je n'aurai pas le temps de commenter tous les aspects du projet de loi, mais je vais tenter d'expliquer quelques-unes de nos inquiétudes les plus sérieuses au sujet des modifications proposées à la Loi sur l'accès à l'information.

En résumé, je parlerai des nouveaux obstacles imposés au processus de demande d'information, de la non-reconnaissance de la primauté de l'intérêt public, du pouvoir d'ordonnance conféré à la commissaire à l'information, ainsi que des nouvelles obligations de divulgation proactive.

Avant de traiter du fond du projet de loi, je tiens à rappeler le rôle déterminant d'un régime d'accès digne de ce nom dans une démocratie en santé. La capacité d'obtenir de l'information sur le fonctionnement du gouvernement nous permet d'être partie prenante de la démocratie au quotidien et de faire des choix éclairés aux urnes. La transparence que nous assure un régime d'accès solide est également essentielle pour demander des comptes aux personnes qui oeuvrent au sein du gouvernement.

La Cour suprême du Canada a reconnu que l'accès à l'information est un droit qui découle des garanties de liberté d'expression de la Charte, et qu'il naît dès lors qu'il constitue « une condition qui doit nécessairement être réalisée pour qu'il soit possible de s'exprimer de manière significative sur le fonctionnement du gouvernement ». Les commentaires de l'ACLC concernant le projet de loi reposent sur ces principes.

Je ne vous apprendrai rien si j'affirme qu'une réforme majeure de la Loi sur l'accès à l'information est plus que due. Je me dois de faire part au Comité du profond désappointement de l'ACLC à l'égard du projet de loi C-58. La réforme proposée est beaucoup trop timide et, pour parler franchement, nous n'avons rien à faire d'une promesse de nouveaux changements à venir. Nous parlons des modifications dont le régime a besoin depuis des années, et nous avons aussi bénéficié de l'étude et des recommandations détaillées du Comité, auxquelles se sont ajoutées celles de la commissaire à l'information. Le temps est venu d'agir.

Les modifications que propose le projet de loi C-58 ne tiennent aucunement compte de bon nombre des préoccupations exprimées de longue date concernant la Loi. Notamment, rien n'est prévu pour raccourcir la liste interminable des exceptions ou corriger certaines de ses lacunes. Aucun droit d'accès aux cabinets des ministres n'a été ajouté, alors que c'était l'une des promesses électorales du gouvernement, et le projet de loi ne crée aucune obligation pour les services gouvernementaux de documenter leurs décisions, privant ainsi les Canadiens d'un outil qui garantirait la disponibilité de l'information qui pourrait les intéresser et à laquelle ils ont droit.

Même si le projet de loi reformule l'objet de la Loi, et même si le titre a été rallongé pour donner l'impression d'une ouverture accrue, nous sommes d'avis que les modifications proposées risquent au contraire d'ériger de nouveaux obstacles pour les personnes qui demandent de l'information au sujet de leur gouvernement. Nous avons relevé différents éléments qui risquent de compliquer la démarche pour obtenir de l'information si les modifications proposées dans le projet de loi C-58 sont adoptées.

Tout d'abord, malgré la promesse du gouvernement d'abolir tous les frais, sauf les droits de 5 \$ exigés au moment du dépôt, le projet de loi est muet à cet égard. Au contraire, il élimine certaines limites relatives aux frais prévues dans la Loi, et ils seront désormais fixés par règlement. Les frais sont un obstacle à l'accès. Nous sommes d'avis que le mieux serait de les abolir mais, s'ils sont conservés, la Loi devrait minimalement stipuler des limites claires. Par exemple, elle pourrait préciser les catégories d'éléments visées par des frais, ou les catégories pour lesquelles les institutions ne peuvent pas prélever de frais. Nous pouvons comprendre la réticence à inscrire un montant fixe dans la Loi elle-même, mais nous avons de sérieuses réserves à l'idée que tout ce qui concerne les frais soit régi par voie réglementaire. C'est pour le moins curieux pour un projet de loi portant sur l'ouverture et la transparence.

La démarche des demandeurs d'accès à l'information risque d'être compliquée également par l'article 6 du projet de loi C-58, qui énonce les éléments qui doivent figurer dans une demande, ainsi que par l'article 6.1, qui reconnaît aux responsables des institutions gouvernementales le droit de refuser des demandes jugées non conformes.

• (1535)

Très souvent, les demandeurs savent quel type d'information ils souhaitent obtenir, mais pas forcément le type de documents qui pourraient la contenir ou à quel endroit elle pourrait se trouver. Ils ne connaissent pas toujours les périodes dans lesquelles l'information doit être cherchée, ou la forme des documents. Or, comme le projet de loi abolit aussi la nécessité et l'obligation pour les institutions de publier dans Info Source et les types de documents créés, les demandeurs disposeront d'encore moins d'information pour présenter des demandes conformes.

Si vous avez déjà soumis une demande d'accès à l'information, vous savez que si jamais vous tombez sur un professionnel d'une institution gouvernementale qui est spécialiste en la matière, il peut vous donner un coup de main pour configurer votre demande. C'est souvent ce qui arrive. Les modifications prévues au projet de loi permettent le refus pur et simple d'une demande qui n'est pas correctement formulée. Je sais que tout à l'heure, le représentant des Directeurs nationaux de la recherche sur les revendications autochtones vous dira que ces exigences peuvent compromettre la résolution des revendications historiques de nombreuses communautés des Premières Nations. L'ACLC abonde dans le même sens.

Nous ne trouvons aucun avantage évident à ces modifications, mais nous sommes certains qu'elles menacent sérieusement le droit à l'accès. Nous exhortons le Comité à supprimer les nouvelles obligations.

Outre le droit de ne pas donner suite à une demande d'accès à des documents si les critères de l'article 6 ne sont pas remplis, d'autres motifs de refus sont prévus au paragraphe 6.1(1) du projet de loi. Par exemple, une demande peut être mise de côté si elle est trop volumineuse ou trop complexe, et risque d'entraver de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution, ou si son responsable la juge frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi.

Le projet de loi ne dit pas clairement comment le responsable d'une institution gouvernementale devra appliquer ces critères ou avec quel degré de détail il devra exposer ses motifs de refus au demandeur. Des demandes valides et importantes risquent d'être rejetées en raison de leur complexité ou de leur volume. Je pense entre autres à celles qui touchent le fonctionnement des prisons ou les activités aux frontières.

Essentiellement, les modifications proposées donnent l'impression que la communication d'information au public est une corvée ou qu'elle vient au second plan, et elles renforcent l'idée que l'information appartient au gouvernement et non au public. L'accès à l'information devrait être considéré comme un service public essentiel. Les nouveaux droits de refus envoient le mauvais message aux demandeurs et aux agents chargés de l'accès à l'information.

En plus des obstacles supplémentaires dans la démarche des demandeurs, je trouve important de parler des exceptions et des exclusions prévues dans la Loi, et particulièrement de l'absence de clause de primauté de l'intérêt public.

Selon nous, la primauté de l'intérêt public constitue une garantie primordiale que la Loi doit reconnaître.

L'application des exceptions et des exclusions, dont le projet de loi ne traite presque pas, est complexe et le sera davantage si certaines modifications proposées sont adoptées. Cela dit, au-delà de l'interprétation technique et juridique de l'ensemble des dispositions législatives, la question essentielle qui sous-tend toutes les demandes d'accès est celle de savoir si le public a le droit de savoir. Une clause de primauté de l'intérêt public garantirait qu'une réponse est donnée à cette question, et que cette réponse est la bonne. Certaines provinces ont intégré un tel mécanisme à leur législation. Nous encourageons le Comité à examiner ces modèles et à envisager un amendement au projet de loi par adjonction d'une clause de primauté de l'intérêt public.

Mon prochain point a trait au pouvoir d'ordonnance donné à la commissaire à l'information. L'octroi d'un tel pouvoir a été avalisé et demandé par l'ACLC et beaucoup d'autres organismes depuis belle lurette. Nous sommes fermement convaincus que la commissaire doit avoir ce pouvoir, et c'est ce que fait le régime proposé dans le projet de loi, mais il l'entrave en même temps. Plus précisément, il est prévu d'assujettir les ordonnances de la commissaire à une révision judiciaire, mais l'article 44.1 précise que cette révision devra se faire *de novo*, que les décisions de la commissaire n'appelleront aucune déférence et que les ministères disposeront de nouveaux motifs de refus.

Très franchement, je n'arrive pas à comprendre pourquoi le pouvoir d'ordonnance est articulé ainsi. Cette approche alourdit le fardeau des tribunaux, elle fait fi de la vaste expertise du bureau de la commissaire à l'information, et elle n'incite aucunement les ministères à produire d'emblée leurs meilleurs arguments ou renseignements, que ce soit aux demandeurs ou à la commissaire.

• (1540)

Le processus, encore plus laborieux, risquera de nuire à l'intention des demandeurs si les renseignements qu'ils finissent par obtenir sont désuets, si tant est qu'ils en voient la couleur un jour.

La commissaire doit disposer d'un pouvoir d'ordonnance solide et, s'il y a une révision judiciaire, elle doit porter sur ses ordonnances. Nous recommandons d'amender les dispositions visées du projet de loi.

Pour terminer, je parlerai des nouvelles dispositions concernant la publication proactive s'appliquant...

Le président: Pouvez-vous conclure? Vous avez passé la barre des 10 minutes.

Me Cara Zwibel: Oui, c'est mon dernier point.

Des obligations de divulgation proactive ne remplacent pas un régime d'accès solide. Les obligations de publication proactive prévues par la mesure législative confèrent au gouvernement toute la latitude voulue pour décider ce que les Canadiens peuvent voir, et elles visent essentiellement l'information financière. Les Canadiens ont beaucoup d'autres préoccupations qui ne sont pas incluses dans les dispositions sur la publication proactive. La commissaire à l'information n'a aucune fonction de surveillance du régime de publication proactive et, apparemment, aucune conséquence n'est prévue pour les entités qui ignoreraient leurs obligations. On pourrait même penser que le projet de loi suggère de publier l'information de manière proactive.

Nous sommes loin du gouvernement ouvert et transparent auquel les Canadiens aspirent et auquel ils ont droit, et nous sommes loin aussi d'une réforme en profondeur de la Loi sur l'accès qui se fait tant attendre.

Merci.

Le président: Merci.

Notre prochain intervenant sera M. Duff Conacher. Vous avez 10 minutes.

M. Duff Conacher (co-fondateur, Démocratie en surveillance): Merci énormément de me donner l'occasion de témoigner devant vous.

[Français]

Je vous remercie de m'avoir offert l'occasion de faire une présentation devant le Comité.

Ma présentation sera entièrement en anglais parce qu'il y a plusieurs termes techniques dans cette question politique. Je devrai pratiquer beaucoup plus mon français pour pouvoir les employer.

[Traduction]

Je ne reviendrai pas sur certains points que Cara Zwibel a abordés dans son témoignage pour le compte de l'Association canadienne des libertés civiles, puisque Démocratie en surveillance est tout à fait d'accord avec les opinions qu'elle a exprimées. Je vais donc me concentrer sur d'autres aspects qui nous préoccupent.

Tout d'abord, dans son ensemble, le projet de loi rompt la promesse formulée dans la partie sur le gouvernement ouvert de leur plateforme électorale libérale de 2015, et il marque un recul, important dois-je ajouter, en matière d'accès à l'information. Les libéraux ont également manqué à leurs engagements, aussi faibles fussent-ils, à l'égard de l'organisme international Partenariat pour un gouvernement ouvert.

Des dizaines de milliers d'électeurs ont transmis des messages par l'intermédiaire de la page de la campagne pour un gouvernement ouvert de Démocratie en surveillance, dans lesquels ils exhortent les partis fédéraux à apporter des modifications majeures à la Loi. Le public a été consulté à plusieurs reprises. J'ai sous les yeux le rapport d'un groupe de travail formé en 2002, ainsi qu'un mémoire que j'ai moi-même déposé en 2009, qui a donné lieu à un rapport unanime du Comité. Devant tant d'efforts, une question s'impose: qu'ont fait les libéraux depuis? En 2009, ils avaient appuyé plusieurs modifications qui ne figurent pas au projet de loi C-58.

En 2011 et 2013, le public et des groupes d'intérêts ont été consultés par l'entremise du processus international Partenariat pour un gouvernement ouvert. La commissaire à l'information a mené ses propres consultations et publié un rapport à la fin de mars 2015, dans lequel elle recommande des modifications importantes. Les libéraux

ont aussi fait des consultations sur leur plan dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert 2016-2018.

Dans chaque cas, les consultations ont révélé que le public et les groupes de citoyens réclament haut et fort plusieurs modifications majeures qui sont absentes du projet de loi C-58.

Pour être crédibles relativement à leur promesse de gouvernement ouvert, les membres libéraux du Comité doivent appuyer les modifications importantes au projet de loi C-58 qui sont réclamées depuis 15 ans par de nombreux groupes, des comités précédents et divers rapports. La Loi et le régime de gouvernement ouvert ont été examinés à maintes reprises, et les modifications requises pour y arriver font consensus. Absolument rien ne justifie de reporter la réforme souhaitée. Si les modifications réclamées sont opérées, le régime fédéral actuel, qui s'apparente plutôt à un guide sur les moyens de garder des secrets, deviendra enfin une loi sur l'accès à l'information digne de ce nom.

J'aimerais maintenant préciser les modifications que Démocratie en surveillance estime essentielles et vous donner un aperçu de la coalition pour un gouvernement ouvert.

Premièrement, la Loi devrait s'appliquer systématiquement à toute forme de document créé par les entités largement financées par le gouvernement, qui y sont liées ou qu'il a créées pour exercer une fonction d'intérêt public, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

Deuxièmement, toutes les exceptions législatives devraient être discrétionnaires et restreintes par un critère de preuve de préjudice et de primauté de l'intérêt public, à l'image de ce qui se fait en Colombie-Britannique et en Alberta.

Troisièmement, chaque entité visée devrait être tenue de créer des documents détaillés étayant leurs décisions et les mesures prises; de publier systématiquement les documents dont la divulgation est obligatoire; de confier à des employés désignés les tâches de créer et de tenir les documents, et d'établir des modalités de tenue des documents qui les rendent facilement accessibles, à l'instar du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

Quatrièmement, la législation et le régime d'accès à l'information devraient permettre à tous les agents du gouvernement qui mènent des recherches sur les faits et les politiques de s'adresser aux médias publiquement relativement à l'objet de leurs recherches, à leurs découvertes et à leurs conclusions, sans avoir à obtenir d'approbation préalable.

Cinquièmement, pour ce qui a trait à l'ensemble du régime et de son application, des sanctions sévères devraient être prévues pour le défaut de créer les documents requis, la tenue inappropriée de ces documents et la longueur injustifiée des délais de réponse.

• (1545)

Le pouvoir d'ordonnance de la commissaire à l'information n'a pas de poids réel si une infraction à la Loi n'entraîne aucune conséquence ou sanction. Comme toutes les mesures législatives, la Loi sur l'accès à l'information est une série de beaux mots imprimés sur du papier. C'est sa mise en application qui lui donne son sens, et les sanctions jouent pour beaucoup dans l'efficacité de cette mise en application. On dirait que les politiciens, quand ils établissent des règles qui s'appliquent à eux, oublient les sanctions, alors qu'ils n'hésitent jamais à sanctionner lourdement les activités similaires des autres.

La commissaire à l'information devrait avoir des pouvoirs explicites d'ordonner la divulgation d'un document — c'est ce qui est prévu au Royaume-Uni, en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec — et de sanctionner les contrevenants en leur imposant des amendes élevées, des peines d'emprisonnement, ainsi que la perte des indemnités de départ ou la récupération partielle des prestations de pension en cas de démission pour échapper à une sanction.

La commissaire devrait également être habilitée à exiger des changements systémiques visant à améliorer la conformité d'un ministère, au même titre que son homologue au Royaume-Uni.

Il serait plus efficace de hausser le financement pour résorber les problèmes d'arriérés que de multiplier les obstacles administratifs, comme le font actuellement les articles 6 et 6.1 du projet de loi — dont Mme Zwibel a bien résumé les lacunes —, ou d'entraver le processus de demande, y compris en imposant des frais.

Le Parlement devrait procéder à un examen quinquennal de la Loi, tel qu'il est prévu au projet de loi — c'est d'ailleurs l'une des rares mesures intéressantes qu'il propose.

Un autre point important, et je m'arrêterai là, a trait au processus de nomination à la fonction de commissaire. Il est impératif de le revoir avant la nomination du prochain titulaire. Les règles actuelles ne prévoient pas un processus de nomination par les ministres fondé sur le mérite, ouvert, transparent et indépendant. Les ministres gardent le contrôle absolu sur le processus de nomination.

Je vais vous dévoiler quelque chose. J'ai soumis ma candidature au poste de commissaire à l'information. Je travaille depuis 30 ans avec les lois provinciales et fédérales, et je n'ai même pas été contacté après avoir postulé. Je suis certain que beaucoup d'autres personnes très compétentes ne font pas partie de celles que le gouvernement souhaite voir au poste de commissaire à l'information, parce qu'il craint qu'elles le surveillent comme des chiens de garde, et qu'elles n'ont pas non plus reçu de nouvelles.

Les ministres contrôlent encore le processus, de bout en bout. Ce n'est pas un processus indépendant et fondé sur le mérite, à l'abri des ingérences politiques et partisans. Il faut que cela cesse. Le gouvernement en poste va choisir le commissaire à l'éthique, le commissaire au lobbying, le commissaire à l'information, le commissaire de la GRC, le directeur général des élections et le commissaire aux langues officielles dans le cadre d'un processus politique et partisan. Il est clair qu'avec ce genre de processus, le gouvernement échappe aux chiens de garde, et que nous avons droit à des fiascos comme celui du printemps, quand il a tenté de nommer une ancienne ministre libérale de l'Ontario comme commissaire aux langues officielles.

Il faut changer ce processus pour qu'il devienne véritablement indépendant et fondé sur le mérite, ce qui suppose de constituer un comité dont les membres viennent de l'extérieur du gouvernement. Le comité ferait une recherche publique selon le critère du mérite, et soumettrait une présélection de candidats parmi lesquels les ministres devraient choisir.

Un comité de ce type vient de faire des recommandations pour les postes de juge à la Cour suprême qui se libéreront bientôt. Si c'est bon pour les juges de la Cour suprême, ce l'est tout autant pour ceux qui sont chargés de faire appliquer les lois sur la GRC et en matière d'éthique, de transparence, de protection des dénonciateurs, de langues officielles et d'élections au Canada. Le même processus que celui qui est appliqué pour nommer les juges à la Cour suprême devrait être utilisé. Si les libéraux essaient de placer leurs chiens de poche dans des fonctions aussi importantes pour la démocratie, la

bonne gouvernance et la surveillance, vous pouvez être certains que Démocratie en surveillance et beaucoup d'observateurs du public leur mettront des bâtons dans les roues à chaque étape. Il est impératif de modifier le processus avant la nomination d'un nouveau commissaire, et de confier cette tâche à un comité indépendant qui soumettra une présélection de candidats, sur le modèle du processus de nomination des juges à la Cour suprême. C'était la bonne décision. Faites-en de même pour tous ceux qui sont chargés de surveiller si le gouvernement se conforme aux lois, je vous en prie.

Je serai ravi de répondre à vos questions. Merci.

● (1550)

Le président: Merci, monsieur Conacher.

Nous accueillons ensuite M. Gordon McIntosh, représentant l'organisme Journalistes canadiens pour la liberté d'expression.

M. Gordon McIntosh (Directeur, Comité canadien pour la liberté de la presse, Journalistes canadiens pour la liberté d'expression): Bonjour. Je dirige le Comité canadien pour la liberté de la presse. On m'a demandé de comparaître au nom des Journalistes canadiens pour la liberté d'expression, avec qui nous collaborons souvent. Le Comité canadien pour la liberté de presse est un organisme parrainé par l'UNESCO.

Nous nous réjouissons que le projet de loi accorde à la commissaire le pouvoir de rendre des ordonnances de divulgation, qui nous éviterait de nous adresser aux tribunaux chaque fois qu'il y a un désaccord. C'est un progrès.

Toutefois, nous avons des réserves concernant l'article sur les demandes vexatoires ou entachées de mauvaise foi. S'il est conservé, parce que nous doutons de son utilité, nous aimerions qu'il y soit prévu que la décision de trancher si un renseignement doit être divulgué devrait revenir à la commissaire, et non à un ministère en particulier.

De manière générale, nous estimons que le projet de loi C-58, dans sa forme actuelle, est une occasion ratée. Nous sommes d'accord avec le Centre for Law and Democracy: le projet de loi frappe davantage par ses lacunes. Nous sommes d'accord avec la commissaire quand elle dit que la plupart des modifications législatives proposées marquent un recul — c'est le terme exact qu'elle utilise.

Comme vous le savez, le gouvernement a promis d'être ouvert par défaut. Il a expressément formulé la promesse de modifier la Loi sur l'accès à l'information afin d'y inclure le Bureau du premier ministre et les cabinets des ministres. Or, dans le projet de loi C-58, le Bureau du premier ministre et les cabinets des ministres demeurent exclus des demandes d'accès à l'information soumises en vertu de la Loi. Au titre de dispositions que la BC Civil Liberties Association a qualifiées de tour de passe-passe étrange, le Bureau du premier ministre et les cabinets des ministres seront tenus de divulguer proactivement des renseignements comme leurs dépenses de déplacement et les contrats conclus, mais tout cela à leur entière discrétion.

D'aucuns diront que ces dispositions remplissent une promesse. Pour notre part, nous sommes perplexes. Les Canadiens auraient le droit de consulter certains types d'information, mais ils ne pourraient pas demander d'y avoir accès. C'est peut-être sensé pour certains, mais la logique nous échappe. Ce type de logique est digne de la série *Yes, Minister* et de son protagoniste, sir Humphrey Appleby, ou davantage encore de Mackenzie King: la transparence si nécessaire, mais pas nécessairement la transparence.

Nous sommes tout de même satisfaits que les lettres de mandats ministériels soient visées par la disposition législative sur la divulgation proactive. C'est un pas vers la transparence du gouvernement au Canada. La codification de cette disposition en assurera la permanence.

Pour conclure, j'ose affirmer que la réforme de la législation fédérale sur l'accès à l'information reste une oeuvre essentiellement inachevée. Nous exhortons le Comité à apporter des améliorations. Le projet de loi C-58 représente un progrès, certes, mais force est de constater que ce sera un travail de longue haleine.

Merci.

• (1555)

Le président: Merci, monsieur McIntosh.

La première série de questions sera divisée en périodes de sept minutes, et c'est le député Erskine-Smith qui ouvrira le bal.

M. Nathaniel Erskine-Smith (Beaches—East York, Lib.): Merci énormément à tous nos témoins.

Monsieur McIntosh, vous avez parlé de vos réserves par rapport aux demandes vexatoires et entachées de mauvaise foi, et vous avez affirmé que la décision devrait revenir à la commissaire. Je crois que le ministre Brison a dit devant nous que l'intention était que les ministères prennent des décisions initiales qui seraient renvoyées à la commissaire afin qu'elle rende une ordonnance indiquant si cette décision est justifiée. Ultimement, la commissaire aurait un pouvoir d'ordonnance exécutoire. Serait-ce satisfaisant à vos yeux?

M. Gordon McIntosh: Oui, à première vue. Je n'ai pas vu la formulation exacte, mais je crois que oui, ce serait probablement satisfaisant.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Très bien. La question semble réglée.

M. Gordon McIntosh: Cependant, je le redis, la question est de savoir si la disposition est vraiment nécessaire, ce dont je ne suis pas certain.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Monsieur Conacher, vous avez évoqué votre rapport. Nous avons formulé une série de recommandations par suite de notre étude de la Loi sur l'accès à l'information, et la recommandation dont vous avez parlé reposait sur les témoignages entendus. Vous avez dit que vous souscriviez à plusieurs des recommandations de la commissaire, et celle-ci fait aussi partie de celles qui sont énoncées dans son rapport.

Cara, je suis heureux de vous revoir. Dans son rapport spécial, la commissaire indique que ses ordonnances devraient être certifiées plus facilement. Selon nos recherches, cette modalité est prévue dans d'autres mesures législatives. Je sais qu'elle existe en Colombie-Britannique, et peut-être ailleurs. Pensez-vous qu'il s'agit d'une bonne solution aux lacunes que vous avez soulevées à l'égard du pouvoir d'ordonnance?

Nous avons reçu des fonctionnaires du ministère la semaine dernière. Selon eux, le bref de mandamus suffit et la commissaire n'a pas besoin qu'on élargisse ses pouvoirs. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Me Cara Zwibel: Je ne sais pas trop comment cela pourrait fonctionner si la disposition sur la révision judiciaire par la Cour continue de prévoir une procédure *de novo*. Je ne sais pas si la certification d'une ordonnance de la commissaire par la Cour serait d'aucune utilité si elle se fait dans le cadre d'un recours d'appel ordinaire visant l'examen de la décision de la commissaire et non de l'ensemble du processus, car une nouvelle audience...

M. Nathaniel Erskine-Smith: Vous dites que votre principale préoccupation est liée au caractère *de novo* de la révision.

Selon ce que j'en sais, cela n'a rien d'exceptionnel lorsque la Cour fédérale entre en scène. Dans certaines affaires, la révision judiciaire se fonde sur la norme du caractère raisonnable, mais d'autres affaires commandent une révision *de novo*. Nous avons entendu le point de vue de Terre-Neuve, dont le commissaire jouit de pouvoirs intermédiaires. En fait, le commissaire à la protection de la vie privée a recommandé l'octroi de tels pouvoirs. Ce n'est pas ce que nous avons recommandé finalement, mais l'Association du Barreau canadien nous a dit pencher vers cette solution, et que l'adoption du modèle terre-neuvien serait certainement un pas dans la bonne direction. Éventuellement et si besoin est, les pouvoirs pourraient être élargis. Je comprends et j'accepte que l'exclusion des cabinets des ministres soulève des objections, mais je ne vois pas en quoi le pouvoir d'ordonnance est si inquiétant.

D'après vous, les recommandations que nous ont faites l'Association du Barreau canadien et Terre-Neuve sont-elles raisonnables?

Me Cara Zwibel: Le problème que j'y vois est que le pouvoir d'ordonnance serait considérablement amoindri étant donné que les institutions gouvernementales n'auraient aucune raison de justifier leurs décisions. Si la décision est de refuser une demande d'accès, elles pourraient présenter... Les journalistes sont très habiles à tirer leur épingle du jeu dans le régime de l'accès, mais ce n'est pas le cas de tous.

Une institution gouvernementale peut refuser de donner suite à une demande en faisant valoir une exception. Cette décision peut être examinée par la commissaire à l'information. Elle peut être en désaccord et rendre une ordonnance et, une fois que la Cour est saisie de l'affaire, l'institution gouvernementale peut sortir de sa manche toute une panoplie d'exceptions qu'elle juge applicables, ou toutes sortes de bonnes raisons de ne pas divulguer une information.

• (1600)

M. Nathaniel Erskine-Smith: Vous oubliez une étape intermédiaire importante, qui est celle de la décision que le gouvernement doit prendre d'amener la commissaire devant la Cour. C'est un point essentiel qu'il ne faut pas ignorer. Je doute que les ministères soient très enclins à consacrer leurs ressources à des procédures judiciaires ou à se placer sous l'oeil du public. Je ne sais pas, cela reste à voir. Peut-être serons-nous ici dans cinq ans, ou au moment prescrit, peu importe, pour revoir la disposition dans la nouvelle loi, et serons-nous alors forcés d'admettre que vous aviez raison.

Vous avez mis le doigt sur un fait important quand vous avez dit que les journalistes connaissent bien le système, mais que tout le monde n'a pas forcément ce savoir. Vous nous avez dit que l'article 6 du projet de loi comportait quelques lacunes. J'aimerais approfondir ce point avec vous. Selon l'article 6 proposé, le sujet précis sur lequel porte la demande doit être indiqué, de même que le type de document demandé et la période visée par la demande ou la date du document.

Ma question s'adresse à M. Conacher, mais également à vous, Cara. Pour quelles raisons ce texte vous préoccupe-t-il exactement?

M. Duff Conacher: Elles sont très proches de celles que vous avez évoquées au sujet des justifications exigées du gouvernement et de la possibilité qui lui est donnée de les modifier. Retarder l'accès, c'est refuser l'accès, et ces dispositions se traduiraient par une autre série d'aller-retour entre le gouvernement et le demandeur, avec les retards à la clé. C'est la même chose pour le pouvoir d'ordonnance. Nous assisterons au même genre d'aller-retour dans le cadre d'une révision si la Cour peut tenir une audience *de novo*. Une autre étape s'ajouterait au processus global, et qui dit nouvelle étape dit plus de délais. Et je le répète, retarder l'accès équivaut à refuser l'accès.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Ce n'est pas exclusif à la Cour fédérale. Je crois que la focalisation sur l'aspect *de novo* est malavisée. Ce mécanisme de révision n'est pas propre de la Cour fédérale.

Pour ce qui concerne l'article 6 du projet de loi, qui exige de donner le sujet précis sur lequel porte la demande, le type de document demandé et la période visée par la demande ou la date du document, pouvez-vous nous expliquer ce qui pose problème dans ces trois dispositions?

M. Duff Conacher: Le fait d'avoir à indiquer les renseignements précis demandés.

M. Nathaniel Erskine-Smith: J'en déduis que la réponse est « Toutes ces réponses ».

M. Duff Conacher: Non, c'est l'obligation d'indiquer les renseignements précis qui sont demandés. Les membres du public ne savent pas toujours ce qu'ils cherchent au juste, et ces dispositions permettront au fonctionnaire qui reçoit leurs demandes de les rejeter parce qu'elles ne sont pas assez précises.

M. Nathaniel Erskine-Smith: La disposition parle du sujet précis de la demande.

M. Duff Conacher: Ce n'est pas assez explicite.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Mais on parle du sujet précis.

M. Duff Conacher: Je dis simplement qu'un obstacle est ajouté, qui n'a aucune raison d'être.

M. Nathaniel Erskine-Smith: D'accord.

Maintenant, si nous passons à l'article 6.1 du projet de loi... Combien de temps me reste-t-il?

Le président: Il vous reste 20 secondes.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Je vais donc m'en tenir là.

Le président: Merci, monsieur Erskine-Smith.

La parole appartient maintenant au député Gourde. Vous disposez de sept minutes.

[Français]

M. Jacques Gourde (Lévis—Lotbinière, PCC): Merci, monsieur le président.

Je tiens à remercier les témoins présents aujourd'hui de leurs présentations et de leur expertise.

Depuis que je suis député, j'ai rarement vu un projet de loi aussi critiqué par les intervenants. Notre comité doit faire cette étude, mais tous les intervenants nous demandent pratiquement de refaire ce projet de loi.

Selon vous, quels sont les principaux changements qu'il faudrait apporter pour s'assurer de ne pas faire un pas en arrière avec ce projet de loi? Au lieu de faire un pas en avant pour améliorer l'accès à l'information pour tous les Canadiens, nous avons tous l'impression

de reculer. Nous voulons aller de l'avant et nous ne voulons pas du statu quo, mais il faudra qu'il y ait des bonnes recommandations.

Vous pouvez répondre chacun votre tour.

[Traduction]

Me Cara Zwibel: Selon moi, la modification la plus importante serait d'intégrer les cabinets des ministres et le Bureau du premier ministre au régime de l'accès. Les dispositions sur la divulgation et la publication proactives ne remplissent pas les objectifs d'un véritable régime d'accès. Cela fait partie des recommandations importantes.

J'ai mentionné le pouvoir d'ordonnance. Je suis vraiment convaincue que la possibilité d'une audience *de novo* affaiblit le pouvoir de la commissaire de rendre des ordonnances. Nous savons que le temps est précieux pour certaines demandes d'accès. Si quelqu'un veut faire une dénonciation et qu'il reçoit un document trois ans après l'avoir demandé, ce qui est loin d'être rare sous le régime actuel, ses efforts seront vains.

Les obstacles que j'ai soulignés et la révision *de novo* représentent à mes yeux d'autres questions à régler.

● (1605)

[Français]

M. Jacques Gourde: Monsieur McIntosh, je vous écoute.

[Traduction]

M. Gordon McIntosh: À dire vrai, au-delà de l'application de la Loi aux cabinets des ministres et au Bureau du premier ministre, comme il se doit, j'aimerais que les délais d'attente fassent l'objet d'un examen du rendement.

J'ai déposé ma première demande d'accès à l'information il y a fort longtemps, en 1983 plus précisément. Je me souviens qu'alors, un délai de 30 jours était jugé raisonnable, mais il arrivait que la réponse arrive avant. Au fil des années, la norme est passée à 60 jours d'attente.

Je viens de recevoir un avis portant sur une demande déposée il y a 40 jours environ. J'ai reçu un avis de réception le 38^e jour après la réception de ma demande et, deux jours après, un autre avis me disant qu'une prolongation de 120 jours serait nécessaire.

Les délais d'attente interminables sont devenus la norme dans le système. Je pense qu'une réflexion s'impose sur les normes à imposer pour améliorer les temps d'attente, et que nous pourrions nous inspirer de ce qui a été fait pour les hôpitaux. Le problème est devenu systémique. Je pense qu'un changement s'impose.

[Français]

M. Jacques Gourde: Monsieur Conacher, c'est à vous.

[Traduction]

M. Duff Conacher: Je vais passer mes recommandations en revue, rapidement.

Toutes les institutions gouvernementales devraient être visées, de même que toutes les institutions d'intérêt public et financées par l'État. Toutes devraient être tenues de produire des documents sur leurs décisions et les mesures prises. Toutes les exceptions devraient être discrétionnaires, et des critères de la primauté de l'intérêt public et de la preuve du préjudice subi devraient être établis. La commissaire devrait être habilitée non seulement à ordonner la divulgation de documents, mais également des mesures d'assainissement d'un système de gestion de l'information et des sanctions pour toute infraction à la Loi ou à ses ordonnances.

Enfin, outre la nécessité d'augmenter le financement et de renforcer l'indépendance de la commissaire à l'information, il est impératif de changer le processus de nomination de tous ceux qui jouent un rôle de chien de garde. Actuellement, les titulaires sont plutôt des chiens de poche puisqu'ils doivent leur nomination aux ministres. Par surcroît, leur mandat est renouvelable. C'est contre-productif dans les deux sens. Si quelqu'un vous donne un travail et que la nomination peut être reconduite, vous êtes redevable à votre bienfaiteur. C'est donc facile pour lui de choisir un chien de poche et de le reconduire dans ses fonctions.

C'est ce qui nous pend au bout du nez, si vous voulez mon avis. De petits progrès seront réalisés grâce au pouvoir d'ordonnance, mais les libéraux mettront leur chien de poche en place, qui ne rendra jamais d'ordonnance, les plaignants l'amèneront en cour, et cinq années plus tard, si nous avons de la chance, quelques documents seront publiés. C'est ce qui nous attend puisque la promesse d'adopter un processus de nomination indépendant et fondé sur le mérite n'a pas été tenue.

[Français]

M. Jacques Gourde: Dans la nouvelle mouture du projet de loi, le cadre qui s'applique à la commissaire à l'information va-t-il restreindre son son champ d'action par rapport à ce qu'elle faisait avant? Il ne semble pas améliorer beaucoup les choses.

Ma question s'adresse à ceux qui veulent répondre.

[Traduction]

M. Duff Conacher: Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il limite son champ d'action, mais je vous inviterais à vous inspirer de l'exemple de l'Ontario. Je ne fais pas référence à une liste d'exceptions restreinte... Je travaillais au bureau provincial quand le pouvoir d'ordonnance a été institué à la fin des années 1980. Il existe donc depuis 30 ans, ce qui en fait un processus bien établi en Ontario, qui a donné lieu à la résolution de la majorité des demandes par des médiateurs. Le pouvoir d'ordonnance n'est pas exercé dans la plupart des dossiers.

Là encore, les exceptions et les échappatoires entachent l'application de la Loi, de même que l'absence de sanctions et quelques autres problèmes, mais je ne pense pas que le projet de loi réduit le champ d'action de la commissaire. Je m'inquiète essentiellement des mesures importantes aux articles 6 et 6.1 du projet de loi, qui s'ajouteraient aux motifs déjà nombreux à la disposition du gouvernement pour refuser une demande. C'est la grande crainte que nous avons par rapport à ces deux dispositions. Elles rallongent la liste des motifs pour justifier le refus d'une demande. Ces échappatoires seront exploitées de manière abusive, à l'instar de toutes les autres depuis 1983.

• (1610)

Le président: Merci.

La prochaine période de sept minutes appartient au député Cullen.

M. Nathan Cullen (Skeena—Bulkley Valley, NPD): Merci, monsieur le président.

Je remercie également nos témoins.

J'aimerais faire quelques citations: « Après tout, le système d'accès à l'information d'un pays est au coeur d'un gouvernement ouvert ». Celle-ci vient du premier ministre en poste, qui s'exprimait sur son propre projet de loi C-613. Je crois que l'une de ses citations favorites depuis est « le soleil est le meilleur désinfectant ». Il a aussi affirmé qu'« un gouvernement transparent est un bon gouvernement » pendant la campagne électorale.

Très récemment, nous nous sommes entretenus avec deux ministres compétents. Apparemment, leurs points de vue divergent considérablement de ceux de la commissaire à l'information. Je ne me souviens pas d'avoir vu un chien de garde condamner une mesure législative avec autant de véhémence.

Voici un passage de son rapport:

Le gouvernement a promis que le projet de loi ferait en sorte que la Loi s'applique au bureau du premier ministre et aux cabinets des ministres. Elle ne s'y applique pas. Le gouvernement a promis que le projet de loi ferait en sorte que la Loi s'appliquerait de façon appropriée aux institutions administratives qui appuient le Parlement et les tribunaux. Il ne s'y applique pas. Le gouvernement a promis que le projet de loi prévoirait fournir un modèle de surveillance où la commissaire à l'information pourrait émettre des ordonnances exécutoires pour la divulgation de l'information gouvernementale. Il ne le prévoit pas.

J'aimerais discuter plus avant d'un point spécifique. Qu'est-ce qui vous préoccupe au juste dans la volonté de donner à la divulgation proactive un effet équivalent à l'accès à l'information? Le gouvernement nous explique que c'est merveilleux. Nous aurons une mesure de divulgation proactive. De quoi vous plaignez-vous? Nous vous tiendrons informés de certains sujets, avant même que vous le demandiez. Nous vous donnerons cette information.

Monsieur McIntosh, vous représentez les médias. Du point de vue d'un journaliste dont le rôle est de demander des comptes au gouvernement, en quoi serait-il problématique qu'il fasse des divulgations proactives?

M. Gordon McIntosh: Cela voudrait dire que le demandeur, qu'il s'agisse d'un simple citoyen, d'un journaliste ou peu importe, serait à la merci du bon vouloir de ceux qui sont au pouvoir. Je ne pense pas que la commissaire aurait son mot à dire au sujet de la liste des renseignements susceptibles d'une divulgation proactive. C'est le gouvernement qui tirerait les ficelles.

Si des renseignements ne sont pas interdits d'accès, alors je dois pouvoir les demander.

M. Nathan Cullen: Oui, en effet. Quelle différence cela fait-il, puisqu'il doit me fournir l'information de toute façon?

J'aimerais vous poser une question, madame Zwibel, au sujet de la soi-disant « occasion manquée ». Je pense que c'est M. McIntosh qui l'a évoquée.

Pourriez-vous développer un peu? Nous sommes entrés dans des détails fastidieux, et je pense que vous tentiez d'en arriver à un dernier point. C'était au sujet des articles 6 et 6.1 quant à l'intérêt public, ou s'agissait-il plutôt du pouvoir d'ordonnance du commissaire? Quelle est votre inquiétude à cet égard?

Le ministre a déclaré que le gouvernement n'avait pas l'intention d'amener les gens devant les tribunaux, qu'il ne leur imposerait pas le fardeau de porter l'affaire devant un tribunal. Selon lui, il s'agit pour ainsi dire d'une mesure de sécurité, parce que cela entraînerait des frais et serait fastidieux.

Quelles sont vos impressions au sujet de cet argument?

Me Cara Zwibel: À mon avis, dans les faits, si le commissaire à l'information délivre une ordonnance, et que l'institution refuse de s'y conformer, c'est exactement ce qui va se passer. Elle va demander une révision. Ce processus peut traîner en longueur, de sorte que pendant la révision, aucune information n'est divulguée. Nous avons vu des cas être portés devant un tribunal pour le motif que l'institution avait demandé un délai supplémentaire de 1 200 jours pour se conformer à la demande.

M. Nathan Cullen: Pardon, avez-vous bien dit, un délai supplémentaire de 1 200 jours? Et cette affaire est allée devant la Cour?

Me Cara Zwibel: Oui, en effet, une affaire porte sur cette ...

M. Nathan Cullen: C'est ironique.

Me Cara Zwibel: ... question de délai.

Il n'y a aucune raison de croire que les dispositions ne seront pas contestées...

• (1615)

M. Nathan Cullen: En effet. On a constaté dans le passé une habitude de contestation. Si, en tant qu'organisme gouvernemental, je souhaite éviter de divulguer à combien se chiffrera une guerre, le coût d'un avion de chasse, ou ce qui s'est réellement produit dans un scandale, c'est ce que je ferai. Pendant le scandale des commandites, je me rappelle à quel point il était difficile d'obtenir des renseignements sur ce qui s'était passé avec ces contrats gouvernementaux.

Si, en tant qu'organisme gouvernemental, je refuse tout simplement de répondre à la demande, et si les renseignements demandés sont susceptibles de nuire à mes supérieurs sur le plan politique, je vais porter la demande devant la cour. Cela peut prendre deux, trois, cinq ans. La guerre a déjà commencé. Elle est peut-être terminée. Quel que soit le scandale, il a pris fin depuis longtemps. Les renseignements en question ne peuvent plus causer de dommages, et j'ai essentiellement empêché le grand public de savoir en ne faisant pas preuve de la transparence dont le premier ministre a parlé.

Me Cara Zwibel: Oui, et en agissant ainsi, vous avez éliminé toute possibilité de reddition de comptes de la part des personnes en cause.

M. Nathan Cullen: Serait-il possible de parler brièvement des pouvoirs d'ordonnance, et d'ouvrir un peu la question pour le bénéfice de tout le monde. Ce pouvoir a été présenté par les deux ministres comme une excellente chose. Donc, il est question de conférer un pouvoir de délivrer des ordonnances. L'idée de départ étant de donner au commissaire le pouvoir de récupérer cette information auprès des fonctionnaires récalcitrants, s'il tel est son désir. Pourquoi ne devrions-nous pas nous sentir rassurés par ce nouvel aspect de la loi?

Je vais commencer par vous, madame Zwibel, et je ferai ensuite le tour de la table.

Me Cara Zwibel: Comme je l'ai déjà dit, cet examen *de novo* revient à affaiblir le pouvoir d'ordonnance. Cela signifie essentiellement que, peu importe ce que le commissaire décide, peu importe les arguments que fait valoir le commissaire, rien de tout cela n'est pertinent pour le tribunal qui se penche sur l'affaire. Le tribunal peut donc se fonder sur des bases entièrement nouvelles pour justifier le refus. Il peut examiner des arguments entièrement nouveaux que le ministère portera à sa connaissance. C'est un peu comme si on faisait miroiter le pouvoir d'ordonnance aux yeux du commissaire, mais en réalité, cela ne fait qu'ajouter une autre étape au processus. Le pouvoir d'ordonnance est important, et si c'était l'ordonnance du commissaire qui faisait l'objet de l'appel ou de la révision par un tribunal, ce pouvoir serait beaucoup plus efficace.

M. Nathan Cullen: Je vais me tourner vers les autres témoins. Permettez-moi d'ouvrir une simple parenthèse au sujet du commissaire aux langues officielles. Nous avons demandé au gouvernement d'élever légèrement la barre en créant un comité formé de représentants de tous les partis qui serait chargé de formuler des recommandations au sujet de ces chiens de garde du gouvernement. C'est ce comité qui aurait le pouvoir de sélection, plutôt que le premier ministre seul, comme c'est actuellement le cas. Cette

suggestion a été refusée par le gouvernement, à ma grande surprise, je dois l'admettre.

J'aimerais revenir sur ce pouvoir d'ordonnance. Vous le présentez comme un pouvoir inoffensif, ou est-ce plutôt comme un pouvoir inefficace? Quel est le problème au juste?

M. Duff Conacher: Il n'est pas inoffensif. C'est un pas en avant. Mais ce pas en avant est insuffisant pour accroître la transparence, parce que le processus d'appel contribuera à prolonger le délai de traitement, et s'appuiera sur des motifs qui ne devraient pas être invoqués. Le commissariat est un tribunal administratif, et il faudrait que l'examen concerne la pertinence de l'ordonnance du commissaire, comme c'est le cas des autres tribunaux administratifs, plutôt que, comme l'a souligné Mme Zwibel, l'examen *de novo* de la demande dans sa totalité. Rien ne justifie d'agir de la sorte.

Le président: Merci, monsieur Cullen.

Monsieur Baylis, c'est votre tour, pendant sept minutes.

M. Frank Baylis (Pierrefonds—Dollard, Lib.): J'aimerais aborder brièvement le concept de l'équilibre. Vous êtes tous de bons défenseurs de l'ajout de transparence. En théorie, c'est toujours une bonne chose, mais dans la réalité, il faut maintenir un certain équilibre, parce qu'on peut se laisser déborder.

Madame Zwibel, vous vous inquiétez au sujet des restrictions apportées aux demandes frivoles ou vexatoires. Que suggérez-vous à ce sujet?

Me Cara Zwibel: En principe, je ne m'oppose pas à ce que cela devienne un motif de refus, mais il faudrait que la loi indique clairement les critères pour que l'administrateur d'une institution décide en quoi une demande est frivole, vexatoire ou de mauvaise foi. Il faut en effet s'assurer qu'une disposition précise les motifs du refus pour qu'ils soient communiqués au demandeur. J'ignore à quel niveau de détail ces motifs devraient être exposés.

Si je présente une demande, et que l'on me répond qu'elle est refusée parce qu'on la considère frivole, vexatoire ou de mauvaise foi, ce qui, j'imagine, serait la teneur de ce que je...

M. Frank Baylis: Supposons que vous faites précisément cela. Supposons que vous êtes quelqu'un qui utilise la loi sans respecter l'intention législative, et que vous présentez une demande frivole ou vexatoire. On vous répond que votre demande est frivole ou vexatoire, et vous allez demander un complément d'information.

Comment devrait-on composer avec cette personne? Que devrait-on lui dire?

Me Cara Zwibel: En fait, je veux savoir comment vous en êtes arrivé à la conclusion que ma demande est frivole, vexatoire ou de mauvaise foi. De mauvaise foi, en particulier, laisse entendre que vous savez quelque chose à mon sujet, et que vous connaissez les raisons qui me poussent à vous demander des renseignements, alors que mon intention véritable n'est pas d'obtenir ces renseignements. Donc...

M. Frank Baylis: S'il existait un document d'orientation précisant en quoi une demande est frivole ou vexatoire, et que selon ce document on en arrive à cette conclusion, qu'est-ce que le gouvernement pourrait faire de plus?

Me Cara Zwibel: Je dirais que ces critères devraient être inclus dans la législation, et pas seulement dans un document d'orientation.

M. Frank Baylis: Dans ce cas, vous reconnaissez que l'on doit prévoir des limites aux demandes, en ce qui a trait à leur caractère frivole ou vexatoire, et ce que vous n'approuvez pas, c'est le fait que ce n'est pas exprimé clairement. Est-ce exact?

Me Cara Zwibel: Je n'ai pas vu de preuves qu'il faut prévoir des limites, mais je sais que vous avez entendu des témoignages selon lesquels ce besoin est bien réel. En supposant que le besoin existe, je n'ai aucune objection à ce que cela soit inclus dans la législation, mais je crois qu'il faut préciser les critères.

• (1620)

M. Frank Baylis: Oui, nous avons entendu des témoignages selon lesquels le besoin existe. Vous souhaiteriez simplement que l'on indique en fonction de quels critères, mais vous reconnaissez l'existence d'un besoin. Très bien.

Monsieur Conacher, vous avez déclaré que toutes les décisions et toutes les actions devraient être documentées et rendues disponibles.

En affaires, par exemple, il existe des logiciels qui font le suivi des vendeurs, et d'autres qui font le suivi du développement et de la fabrication d'un dispositif. Mais il y a toujours des compromis à faire, parce que plus on passe de temps à saisir des données, plus on améliore la granularité des résultats, mais aussi, plus tout le reste devient inefficace. On n'a rien pour rien. Si je dois documenter chacune des décisions, chacune des actions, c'est merveilleux, et j'obtiens un niveau de granularité phénoménal, mais il se peut que je doive doubler l'effectif dans chaque département pour y parvenir.

Où se situe l'équilibre? Il ne semble pas raisonnable d'affirmer que cela concerne chaque service, chaque individu, chaque occurrence, chaque action, chaque décision. Il faut qu'il y ait un équilibre.

M. Duff Conacher: Vous dites que vous pourriez devoir doubler l'effectif qui travaille...

M. Frank Baylis: Je voulais parler du secteur privé. J'étais dans le secteur privé. J'imagine qu'au gouvernement, il faudrait probablement le tripler, mais nous allons...

M. Duff Conacher: Non, ce ne serait pas nécessaire. Quelqu'un assiste à une réunion. Une personne prend en note qui était présent, ce qui s'est dit, numérise les notes et les télécharge. Il y a des adjoints administratifs.

M. Frank Baylis: Eh bien, monsieur Conacher, permettez-moi de vous dire qu'avant cette séance, j'ai participé à d'autres séances. Et que lorsque je quitterai celle-ci, j'assisterai à encore une autre séance, et si je disposais de quatre heures supplémentaires chaque jour, je pourrais documenter chacune de mes décisions et chacune de mes actions, mais c'est impossible. Il faut qu'il y ait un équilibre, et une déclaration à l'emporte-pièce disant que nous voulons que tout soit fait, tout le temps, n'est pas raisonnable.

M. Duff Conacher: Oui, ça l'est. C'est à cela que sert Internet. Documenter vos décisions et vos actions ne signifie pas tenir un journal de tout ce que vous faites dans la journée.

M. Frank Baylis: Bien, vous avez dit, toutes les décisions, et toutes les actions, donc si je décide après...

M. Duff Conacher: Les actions menées par le gouvernement ne signifient pas...

M. Frank Baylis: ... d'aller à la salle de bains, est-ce je dois aussi documenter cela?

M. Duff Conacher: Ce n'est pas de cela que je veux parler.

M. Frank Baylis: Si je dois consigner quelque part que je suis allé aux toilettes, je vais manquer quelques témoignages, et ensuite, je devrai expliquer pourquoi j'ai manqué ces témoignages.

M. Duff Conacher: Je parle des actions menées par le gouvernement. Il ne s'agit pas d'une action menée par le gouvernement.

M. Frank Baylis: Vous avez bien dit, chacune des décisions, et chacune des actions.

M. Duff Conacher: Je pense que le gouvernement et les partis politiques en savent davantage sur les individus grâce aux données massives et aux diverses formes d'atteinte à la vie privée, que les individus n'en savent au sujet du gouvernement. C'est une situation abusive.

Il est vrai qu'il doit y avoir un équilibre, et il n'existe pas en ce moment. Lorsque je dis les actions et les décisions, je veux parler des actions et des décisions du gouvernement.

M. Frank Baylis: Monsieur McIntosh, vous avez présenté un très bon exemple des délais d'attente dans les hôpitaux. Il y a des délais d'attente dans les hôpitaux en raison du manque de ressources en chirurgie ou pour consulter un médecin. Nous pourrions bien sûr avoir plus de médecins. Nous pourrions aussi avoir plus de salles de chirurgie. Nous pourrions toujours avoir plus de ressources, et cela réduirait les délais d'attente.

Mais la vérité, c'est que l'on dispose de ressources financières limitées dans le monde, et de ressources en temps limitées dans le monde, et aussi, il y a une limite au nombre de patients qu'un chirurgien peut opérer. Nous n'avons pas réussi à régler ce problème seulement parce que... Ce n'est pas que je doute qu'un gouvernement du NPD, un gouvernement conservateur ou un gouvernement libéral au pouvoir puisse vouloir s'attaquer à ce problème. Je pense que tout le monde voudrait pouvoir le faire. Encore une fois, on bute sur le fait qu'il faut trouver un certain équilibre.

Par conséquent, si nous devons faire ce que recommande M. Conacher, seriez-vous satisfait si nous prenions des ressources, disons, dans les hôpitaux ou dans les transferts en santé pour les consacrer à obtenir plus d'accès à l'information?

M. Gordon McIntosh: J'ai donné l'exemple des hôpitaux parce que c'est un domaine que je connais personnellement étant donné que je compte des organismes médicaux parmi mes clients. Les délais d'attente dans les hôpitaux ne s'expliquent pas seulement par le manque d'argent. Une bonne part de ces délais sont dus purement et simplement à un manque d'efficacité, parce qu'il n'y a pas suffisamment d'établissements de soins de longue durée dans ce pays, et pas assez de soins à domicile. Beaucoup de patients âgés dans les hôpitaux — ils occupent près de 15 % des lits — ne reçoivent pas de soins actifs, mais n'ont nulle part où aller. Dans le système, on les appelle les malades qui monopolisent un lit, et c'est cette situation qui est responsable des problèmes dans les systèmes de soins de santé.

M. Frank Baylis: J'ai travaillé dans le domaine médical pendant 30 ans, je suis bien au fait de ces questions...

M. Gordon McIntosh: Oui.

M. Frank Baylis: ... il faudrait des ressources pour construire ces établissements de soins de longue durée. On en revient toujours à l'essentiel, soit les ressources disponibles, et à l'équilibre à maintenir. Je doute qu'aucun gouvernement provincial ne veuille régler ce problème. Au contraire, tout le monde voudrait pouvoir le faire; mais nous butons toujours sur la disponibilité des ressources.

M. Gordon McIntosh: À mon avis, ce qui s'est passé avec le système d'accès à l'information au fil des années s'explique par la simple négligence. Au fil des années, ses ressources ont été grugées et réaffectées. J'ai parlé à des gens du commissariat, et ils ont un arriéré de plaintes à régler. J'ai parlé avec tout le monde.

•(1625)

Le président: Le moment est venu. Monsieur Baylis, nous avons largement dépassé le temps qui vous était imparti.

La dernière question, pour cinq minutes, est pour le député Kent.

L'hon. Peter Kent (Thornhill, PCC): Merci, monsieur le président, et merci à tous les témoins.

Lorsque le président du Conseil du Trésor est venu nous rendre visite, la semaine dernière, il a répondu aux critiques formulées par la commissaire concernant la régression des droits existants, ainsi qu'aux recommandations présentées par ce comité, il y a un an, et à pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant nous en déclarant que le projet de loi C-58 devra être examiné dans l'année qui suit son entrée en vigueur.

Est-ce qu'un délai d'un an est significatif? Est-ce que le gouvernement prend les choses au sérieux pour ce qui est de déterminer ce qu'énormément de gens considèrent comme mauvais — c'est-à-dire les lacunes du projet de loi C-58? Est-il possible d'évaluer tout cela en l'espace d'un an?

M. Duff Conacher: Je pense que c'est possible, mais d'abord et avant tout, il s'agit d'un examen qui sera effectué par le ministre...

L'hon. Peter Kent: Oui.

M. Duff Conacher: C'est le ministre lui-même qui devra évaluer s'il a bien fait son travail au cours de l'année écoulée. Ce procédé entraîne un conflit d'intérêts. Mais peut-être y aura-t-il alors un deuxième projet de loi. Je m'attends à ce qu'il y en ait un, et je prédis que ce sera en juin 2019, et que l'on n'aura pas le temps de l'adopter avant les élections — mais on entendra « si vous votez encore pour nous, soyez assuré que nous adopterons ce projet de loi ». D'après moi, c'est ce qui s'en vient. C'est ainsi que les choses se passent depuis les 15 dernières années.

L'hon. Peter Kent: Madame Zwibel, avez-vous des commentaires à formuler?

Me Cara Zwibel: Nous avons passé en revue la Loi sur l'accès à l'information. Nous l'avons étudiée. Nous l'avons analysée. Et je ne pense pas que nous ayons besoin d'une autre année pour déterminer dans quel sens les modifications doivent aller.

Pour revenir sur le point qui a été souligné un peu plus tôt au sujet de l'efficacité, je pense que certaines des modifications mentionnées ici introduisent de nouveaux manques d'efficacité dans la loi, et qu'elles entraîneront des délais encore plus longs, et nécessiteront davantage de ressources.

L'hon. Peter Kent: Monsieur McIntosh, souhaitez-vous faire des commentaires?

M. Gordon McIntosh: Je pense qu'il serait préférable d'adopter le projet de loi dès maintenant, et de compter sur la révision législative dans cinq ans pour les modifications à apporter.

L'hon. Peter Kent: Nous parlions un peu plus tôt de la capacité des ministères de répondre aux questions. Dans la catégorie des demandes « frivoles et vexatoires », j'ai entendu des interprétations selon lesquelles ces expressions visent parfois le volume de questions posées par un seul demandeur.

Est-ce que le gouvernement devrait examiner les quotas de questions, ou alors, est-ce que le gouvernement devrait investir dans la capacité de répondre à un plus grand nombre de questions, alors que, si j'ai bien compris, vous et M. McIntosh, vous avez posé votre première question et obtenu une réponse dans un délai de 30 jours?

Encore une fois, cette question s'adresse à vous trois.

M. Gordon McIntosh: Eh bien, si la loi indique un délai de 30 jours, dans ce cas, ce devrait être le point de référence. S'il est impossible de respecter ce délai de 30 jours, alors quelqu'un devrait présenter ses arguments en faveur d'un délai de 60 jours ou autre. Personnellement, je trouve que 30 jours, c'est raisonnable.

L'hon. Peter Kent: Qu'en est-il des quotas?

M. Gordon McIntosh: Les quotas pourraient entrer dans la catégorie des demandes vexatoires ou des nuisances. Je ne sais pas, à mon avis, ce n'est pas un problème.

M. Duff Conacher: Le gouvernement — non pas le gouvernement actuel, parce que cela a commencé avec le précédent gouvernement — a injecté sans hésiter des centaines de millions de dollars dans un système de courriel, et des centaines de millions de dollars pour réparer un système de paiement. Pour parler de l'affectation des ressources, qui a été mentionnée dans une question précédente, il faudrait investir dans un système de gestion de l'information plus efficace, utiliser davantage Internet pour la divulgation proactive de toutes sortes de renseignements. Alors, il n'y aurait pas de problèmes avec les demandes, parce qu'il suffirait de dire, « Voici le lien, cliquez sur le lien, et encore, voici le lien vers la réponse à votre question — ces renseignements ont déjà été divulgués, parce que nous effectuons une divulgation proactive en tout temps. »

C'est ainsi que l'on doit régler le problème. Ce n'est pas en érigeant des obstacles en tous genres. Cela revient à pénaliser le public, qui est la victime de ce mauvais système qui a été mis en place, et cela revient à priver le public de son droit de savoir, un droit garanti dans la Constitution.

Me Cara Zwibel: Je suis d'accord. Il me semble que nous avons besoin d'un régime de divulgation proactive qui soit vraiment significatif. Il est beaucoup question de la divulgation des frais de voyage et d'accueil, qui intéresse beaucoup de monde, mais aussi de divulguer ce qui se passe dans nos établissements fermés, comme les prisons, ou à la frontière. Ce sont des choses que les gens veulent savoir. Si les renseignements et les dossiers étaient divulgués de façon proactive, vous n'auriez pas à vous préoccuper autant des personnes qui présentent des demandes frivoles et vexatoires. Voici ma réponse.

•(1630)

L'hon. Peter Kent: Merci.

Le président: J'aimerais remercier tous les témoins qui ont comparu aujourd'hui. Nous allons suspendre brièvement la séance pour leur permettre de quitter la salle, et pour laisser nos nouveaux témoins prendre place.

Merci encore d'être venus témoigner.

Nous suspendons brièvement la séance.

•(1630)

(Pause)

•(1630)

Le président: Je déclare la séance ouverte.

Si vous souhaitez poursuivre une conversation, je vous invite à le faire à l'extérieur. Rien ne vous empêche de le faire, mais maintenant nous devons commencer.

Je souhaite prévenir les membres que nous allons prendre un peu de temps pour les affaires du Comité à la fin de la séance. Environ 15 minutes avant la fin de la séance, vers 17 h 15, nous passerons aux affaires du Comité, soyez-en informé.

Pour l'heure, j'aimerais souhaiter la bienvenue à Peter Di Gangi, des Directeurs nationaux de la recherche sur les revendications autochtones, et Heather Scoffield, de La Presse canadienne.

Nous allons commencer avec M. Di Gangi, pour 10 minutes.

M. Peter Di Gangi (directeur, politique et recherche, Secrétariat de la Nation Algonquine, Directeurs nationaux de la recherche sur les revendications autochtones): Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs des membres du Comité.

J'aimerais commencer par citer une décision de 2006 de la Cour fédérale ayant trait à un contrôle judiciaire pour une demande d'accès à l'information qui avait été adressée à Statistique Canada.

Voici ce que la Cour avait déclaré:

Si la Couronne avait la preuve dont le peuple autochtone a besoin pour prouver le bien-fondé de sa revendication territoriale, il serait absurde et condamnable que le gouvernement ait le droit de la dissimuler. Cela contreviendrait à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

C'est cette citation qui sert d'entrée en matière à mon témoignage.

Je représente un groupe d'organismes des Premières Nations et des conseils tribaux qui effectuent des recherches pour le compte des Premières Nations, principalement pour étayer les revendications, les griefs et les conflits entre eux et le gouvernement. Il peut s'agir de revendications particulières, qui font l'objet d'une politique du gouvernement fédéral ayant trait aux obligations légales de la Couronne, mais aussi aux titres ancestraux, aux conflits liés aux traités et aux litiges de façon générale. Tous ensemble, nous soumettons des centaines de demandes d'accès à l'information, de façon officielle et non officielle, chaque année. Par expérience, nous savons ce qui facilite ou ce qui nuit à l'accès à l'information.

Notre intérêt est double. Premièrement, la majeure partie des éléments probants relatifs aux revendications, aux conflits et aux griefs des Premières Nations sont entre les mains du gouvernement. Il assume le rôle de défendeur dans ces affaires, mais il est aussi celui qui détient les preuves. Nous sommes donc en présence d'un conflit d'intérêts inhérent. C'est d'ailleurs en partie la raison pour laquelle l'alinéa 8(2)k) de la Loi sur la protection des renseignements personnels a été inclus lors de l'adoption initiale de la loi en 1982. Il indique que si vous êtes mandaté pour effectuer des recherches visant à établir les droits d'une Première Nation, vous pouvez avoir accès à de l'information qui, autrement, serait considérée comme relevant des articles relatifs à la protection des renseignements personnels, de sorte qu'il existe des exceptions eu égard à la documentation des recherches effectuées par les Premières Nations concernant leurs revendications. Cette question a été portée devant la Cour fédérale, qui a confirmé qu'il s'agit d'une obligation juridique qui va bien au-delà de ce à quoi bon nombre de Canadiens ont droit. L'obligation fiduciaire de la Couronne — ou l'honneur de la Couronne, comme on l'appelle parfois — émane de cette obligation juridique et la Cour fédérale a indiqué qu'elle prend sa source dans l'article 35. Cette situation entraîne quelques difficultés importantes du point de vue de l'accès à l'information lorsque les Premières Nations souhaitent documenter leurs revendications.

Les enjeux de politique publique sont une autre raison pour laquelle nous devons avoir accès aux dossiers du gouvernement fédéral, pour obtenir des renseignements ayant une incidence directe sur un intérêt politique, social, économique ou culturel. À titre d'exemple, entre février 2015 et juin 2016, nous avons présenté plus de 37 demandes d'accès à l'information, et neuf plaintes au Commissariat à l'information parce que le gouvernement faisait de l'obstruction à nos demandes. Si vous êtes défendeur dans une affaire, il est évident que vous ne souhaitez pas divulguer les

éléments probants dont l'autre partie a besoin pour présenter ses arguments, et c'est précisément ce que fait la bureaucratie fédérale.

Nous éprouvons des inquiétudes au sujet du projet de loi C-58, et pour cette raison, nous y sommes opposés. C'est un projet de loi condamnable. Il introduira de nouveaux obstacles importants pour les Premières Nations et les organismes qui souhaitent obtenir l'accès à des documents pour étayer leurs revendications, leurs contestations et leurs griefs. Il portera atteinte à leur droit d'accès à l'information. Il freinera aussi les efforts du Canada pour respecter les normes au chapitre du redressement des torts historiques qui sont articulés dans la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. De plus, la ministre de la Justice a, cet été, il me semble, introduit les 10 principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones. Ce projet de loi viole ces principes.

Je pense que notre inquiétude tient au fait que ce gouvernement en particulier a fixé la barre très haute eu égard à sa relation avec les peuples autochtones, mais qu'avec ce projet de loi, il vient de manquer à ses engagements. Il n'y a eu aucune consultation. On n'a tenu nullement compte des droits ou de l'intérêt des Premières Nations. On n'a pas non plus tenu compte de tous les mémoires ou témoignages que nous avons présentés, soit au Conseil du Trésor ou à ce comité. Nous sommes inquiets parce que nous avons l'impression que cela traduit un manque de cohérence flagrant entre les affirmations et les actes.

J'aimerais aussi aborder brièvement la marche à suivre. Après l'adoption de la version initiale de la législation sur l'accès à l'information, au début des années 1980, le gouvernement avait accepté que pour la première étape, il suffisait de présenter une demande informelle à l'organisme gouvernemental visé. Très souvent, il s'agit de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le ministère des Affaires autochtones et du Nord ou AANC.

● (1635)

Le ministère avait le pouvoir de répondre à ces demandes, et nous recevions les renseignements demandés. Il n'était pas nécessaire d'entreprendre tout le processus officiel de demande d'accès à l'information.

Cette façon de faire a marché assez bien pendant un certain temps, puis les choses se sont détériorées, et au fil des années, nous avons assisté graduellement à un recul de notre droit d'accès lorsque les gens qui répondent à nos demandes dans les ministères du gouvernement fédéral ont commencé à prendre des mesures arbitraires et à recourir gratuitement à des exceptions. Cette situation a entraîné une augmentation du nombre de demandes officielles et de plaintes auprès du Commissariat à l'information.

En juin 2016, nous n'avons appris que très tard que des consultations initiales se tenaient sur la modernisation de la loi. Nous avons bien présenté un mémoire, mais il est arrivé en retard. Je pense que vos audiences avaient pris fin, mais le mémoire a été inclus dans le compte rendu, il me semble. Sinon, nous pourrions en discuter après la séance pour nous en assurer.

À l'époque, nous avons présenté toute une série de préoccupations au comité. Nous exprimions un certain espoir. Les lettres de mandat qui avaient été transmises aux ministres semblaient encourageantes, et mettaient l'accent sur la transparence et sur l'amélioration des relations avec les Autochtones. En mai 2016, le Conseil du Trésor a annoncé des directives provisoires sur l'accès à l'information, mais nous avons fait savoir à l'époque que les Premières Nations et les organismes que nous représentons devaient être consultés afin, tout d'abord, de veiller à ce que leurs droits d'accès soient pris en considération, à ce qu'ils soient inscrits dans la législation, et aussi à ce que l'on prévoise les ressources adéquates pour répondre aux demandes.

Au chapitre de la formation, nous avons découvert qu'au cours des 10 ou 15 dernières années, le personnel n'a reçu aucune formation. Nous présentions une demande, et le personnel ne comprenait pas pourquoi nous avions besoin de ces renseignements. Les revendications des Premières Nations constituent parfois un univers en soi, et il faut que le personnel comprenne la nature de nos demandes.

Nous avons aussi recommandé la décentralisation, et encouragé les contacts individuels. Nous avons en effet constaté, depuis quelques années, que lorsque nous présentions des demandes, plutôt que d'avoir affaire à une personne en particulier, nous recevions des lettres types qui n'offraient aucune forme d'engagement.

Nous avons également recommandé l'abolition du veto ministériel eu égard aux pouvoirs de la commissaire à l'information. À l'époque, nous avions aussi appuyé les autres recommandations que la commissaire à l'information avait formulées lors de l'annonce de la modernisation de la loi.

Personne ne nous a contactés au sujet de notre proposition. Nous en avons transmis des copies au Conseil du Trésor et à Affaires autochtones et du Nord canadien. Personne n'a fait le suivi. Et personne n'a jamais donné suite à nos propositions.

Venons-en rapidement à cette année. Nous vous avons transmis un document, à vous, les membres du Comité, je pense que c'était la semaine dernière. Ce document s'inspire des représentations que nous avons déjà formulées à l'été 2016. Nous l'avons fait approuver par plus de 70 Premières Nations et conseils tribaux, de même que par l'Association du Barreau Autochtone du Canada et par l'Association des Premières Nations. Tous se disent très préoccupés par ce projet de loi. Plus ils en entendent parler, et plus ils s'interrogent sur ce qui est en train de se passer. Ils se demandent aussi pourquoi il entre en contradiction avec toutes ces promesses explicites que le gouvernement fédéral s'est empressé de claironner. Cette situation nous semble étrangement paradoxale.

Nous sommes préoccupés par le projet de loi C-58. Vous avez déjà entendu d'autres témoignages à cet effet, mais permettez-moi de faire quelques commentaires.

Il a été créé de façon unilatérale, sans aucun effort de consultation. Et pourtant, il existe une obligation légale de consulter les Premières Nations. Cette obligation n'a pas été remplie dans le cas présent. La seule fois où le Conseil du Trésor a communiqué avec nous, et ses représentants se sont montrés très cordiaux, ce fut pour nous expliquer ce qu'ils avaient l'intention de faire.

La Couronne a l'obligation de divulguer ses dossiers aux Premières Nations. Au contraire, ce projet de loi offre de nombreuses possibilités de retarder ou même de refuser l'accès à l'information, pas seulement eu égard aux revendications, mais aussi sur des questions qui font partie intégrante de la gouvernance des Premières Nations, comme les registres d'adhésion des membres et les listes des bénéficiaires d'un traité.

Quant à l'article 6, il suscite d'importantes préoccupations, et je suis convaincu que d'autres témoins ont expliqué en quoi il les préoccupe eux aussi. Nous pensons qu'il servira de justification législative à la suppression des éléments probants dont nous avons besoin pour documenter nos revendications à l'endroit du gouvernement. Le gouvernement est en conflit d'intérêts. Si vous accordez ce genre d'outil aux fonctionnaires, ils vont s'en servir au maximum. Nous en avons déjà été témoins avec le régime actuel. D'autant plus, comme je l'ai déjà mentionné, que la première étape consiste à présenter une demande d'accès non officielle. Il arrive parfois que l'on reçoive des réponses très détaillées, et à d'autres moments, il faut attendre jusqu'à un an avant de recevoir une réponse quelconque. C'est à ce moment-là que nous présentons une demande d'accès à l'information officielle si la première demande ne nous a pas permis d'obtenir la pleine divulgation des renseignements. Si nous avons bien compris le projet de loi, il ne sera plus possible de procéder de cette manière. Si nous avons bien compris, une fois que l'on a présenté une demande, et que l'on a obtenu une réponse partielle, on pourrait vous refuser une deuxième demande, c'est-à-dire une demande d'accès officielle.

• (1640)

Je le répète, la loi n'a rien prévu pour mettre fin au conflit d'intérêts dans lequel se trouvent les fonctionnaires fédéraux qui ont la possibilité de refuser l'accès aux éléments probants requis pour étayer nos revendications à l'égard du gouvernement fédéral. Je ne vois rien dans cette loi pour corriger ce problème.

Le président: Monsieur Di Gangi, votre temps arrive à échéance. Auriez-vous des commentaires à formuler en conclusion?

M. Peter Di Gangi: Nous recommandons que le projet de loi soit de nouveau soumis à la discussion et que l'on reprenne le travail. Nous appuyons les recommandations de la commissaire à l'information, et nous sommes d'avis que le gouvernement devrait se pencher à nouveau sur le projet, accorder la considération qu'il mérite au droit d'accès à l'information des Premières Nations et faire en sorte que cela se reflète dans tout projet de loi qui pourrait en résulter.

Merci.

Le président: Merci.

Ensuite, de La Presse canadienne, nous accueillons Heather Scoffield.

Mme Heather Scoffield (chef de bureau d'Ottawa, La Presse Canadienne): Merci d'avoir invité La Presse canadienne à comparaître devant le Comité.

Je vais vous expliquer brièvement qui nous sommes. Nous célébrons cette année notre 100^e anniversaire. Nous fournissons des nouvelles et des reportages en provenance des quatre coins du Canada, sur toutes les plateformes, et à presque tous les quotidiens et diffuseurs, ainsi qu'à de nombreuses sociétés et à des ministères. À Ottawa, nous sommes une équipe d'une vingtaine de journalistes, rédacteurs et photographes, anglophones et francophones.

Pour nous, l'accès à l'information est d'une importance vitale. Et nous sommes très impatients de prendre connaissance des efforts du gouvernement pour améliorer la transparence et la reddition de comptes. Chaque année, nous dépensons plus ou moins 7 500 \$ pour la présentation de demandes, et ce chiffre était stable, jusqu'à ce que les droits imposés soient réduits récemment. Encore aujourd'hui, nous sommes en bonne voie de dépenser la même somme. C'est l'un des domaines dans lequel nous n'avons pas réduit nos dépenses.

Seulement pour vous donner une idée de l'importance que ces demandes revêtent pour nous, et pour illustrer à quel point elles font partie de nos tâches quotidiennes, la connaissance de la Loi sur l'accès à l'information est une exigence de base pour quiconque souhaite travailler dans notre bureau.

Au fil des années, nous avons eu recours aux demandes d'accès à l'information avec beaucoup de succès et toujours en vue d'atteindre notre objectif commun qui est de provoquer un débat à l'échelle nationale sur la politique publique. L'utilisation des pistolets Tasers par la GRC, les premières indications que le nombre de femmes autochtones disparues et assassinées dénotait beaucoup plus qu'une coïncidence, des renseignements cruciaux au sujet des détenus en Afghanistan, et le scandale des commandites sont tous des sujets dont, non seulement nous sommes à l'origine, mais que nous avons alimentés grâce à notre utilisation de l'accès à l'information. Ce sont des histoires importantes et graves qui ont contribué à changer la perception des Canadiens sur le mode de fonctionnement de leur pays.

Nous nous sommes aussi servis de la loi pour exposer le fait que l'ancienne ministre du Développement international, Bev Oda, avait dépensé 16 \$ pour un verre de jus d'orange, et que l'ancien ministre des Affaires étrangères, John Baird, avait commandé des cartes de visite unilingues avec des gravures en relief dorées.

Vous pourriez faire valoir qu'il s'agit là d'exemples de demandes frivoles, ou encore vous pourriez au contraire affirmer qu'elles ont fourni aux Canadiens d'importantes indications de la culture qui régnait au sein du cabinet, et de la manière dont les ministres dépensaient l'argent des contribuables. Bev Oda a dû démissionner à la suite de cette histoire; par conséquent, ce qui est considéré comme frivole et vexatoire dépend beaucoup de la perception, et représente un concept très nébuleux et subjectif.

Nous sommes de plus en plus forcés de faire appel à la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir de simples faits à la base d'une politique du gouvernement, ou qui l'expliquent. Il fut un temps où l'on pouvait demander à un bureaucrate ou à un politicien les raisons pour lesquelles on allait dans telle ou telle direction. Je vais vous donner un exemple de l'an dernier, lorsque le gouvernement se préparait à bonifier le Régime de pensions du Canada. Ce n'est que par le truchement de la loi que nous avons pu obtenir toutes les raisons pour lesquelles le gouvernement pensait qu'une telle décision était nécessaire — de simples faits. Une fois que la bonification a été annoncée, ce fut seulement grâce à une demande d'accès à l'information que nous avons pu, un an plus tard, dire exactement combien d'argent supplémentaire l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada devrait investir. Ce sont des faits essentiels qui devraient être mis à notre disposition, mais qui ne le sont pas.

Malgré les succès remportés dans l'utilisation de la loi, ce processus représente aussi une source constante de frustration pour nos journalistes. Parfois, nous devons patienter durant des années avant que le gouvernement ne nous remette des documents. Et il arrive fréquemment que les documents que l'on nous transmet soient tellement noircis qu'ils sont pratiquement impossibles à déchiffrer. Cette situation crée un problème en soi. Surtout quand un journaliste consacre tellement de temps à enquêter sur un sujet, et qu'il reçoit une pile de documents entièrement noircis, la tentation est alors forte d'écrire quand même quelque chose, et d'établir des liens qui n'ont peut-être pas leur raison d'être. Nous nous efforçons autant que possible de ne pas le faire, mais c'est un risque. Dans le même ordre d'idées, les exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet ou les avis aux ministres sont tellement répandus que nous

ne pouvons nous empêcher de penser qu'ils sont utilisés de façon cavalière.

Le manque de cohérence est la source d'un autre problème. À titre d'exemple, nous demandons régulièrement que l'on nous soumette des listes des notes d'information. Parfois, nous recevons des listes complètes avec des parties noircies. Et d'autres fois, nous ne recevons que des listes partielles. Lorsque les députés demandent à recevoir la même information au moyen d'une question à inscrire au *Feuilleton*, par exemple, ils reçoivent des réponses entièrement différentes. En règle générale, ces réponses sont plus détaillées et fournies beaucoup plus rapidement. Nous travaillons en parallèle, et nous présentons la même demande, mais il est décevant de constater que le résultat est différent.

Nous nous inquiétons un peu lorsque nous considérons les propositions qui sont mises sur la table, et que nous constatons que le gouvernement a trouvé d'autres moyens de nous mettre des bâtons dans les roues et de nous refuser les renseignements demandés.

L'exigence consistant à remplir trois critères pour chaque demande d'accès nuit à l'objectif consistant à comprendre le gouvernement et à faire rapport sur ses politiques. En exigeant des utilisateurs de la loi qu'ils sachent exactement de quel genre de dossier ils ont besoin, dans quel domaine, et en leur demandant de circonscrire la période visée, la législation contribue effectivement à éliminer bon nombre de nos demandes plus générales et de nos tentatives visant à comprendre ce qui se passe au sein du gouvernement. Ce n'est qu'en de rares occasions que nous connaissons ce genre de détails, et même dans ces cas-là, nous avons besoin qu'une personne à l'interne nous guide et nous indique clairement quel document précis il faut demander.

- (1645)

Nous nous inquiétons aussi du virage vers la divulgation proactive. En principe, nous sommes toujours favorables à ce que le gouvernement divulgue toujours plus de renseignements. Cependant, dans ce cas, on constate soit qu'il n'y a pas d'échéancier fixe ou alors que les échéanciers sont plus longs que ceux que nous connaissons avec la législation actuelle. Aussi, avec la divulgation proactive, c'est le gouvernement qui décide de ce qui sera communiqué, ce qui exclut la possibilité pour les citoyens de présenter leurs propres demandes et de comprendre quelles sont les intentions du gouvernement. Si la divulgation proactive était inscrite dans la loi, et si les ministres et les ministères comprenaient qu'en contrevenant aux règles en matière de divulgation, ils s'exposent à en subir les conséquences, par la voie du commissaire à l'information, dans ces circonstances, la divulgation proactive prendrait davantage de sens.

En terminant, nous sommes préoccupés parce que le projet de loi ne s'applique pas aux ministres, aux députés, aux sénateurs, et aux tribunaux, tel qu'il avait été proposé au départ. Le gouvernement a promis à maintes reprises de faire preuve d'ouverture. Cependant, le projet de loi ne permet pas aux citoyens de se faire une idée de ce qui se passe dans ces instances très importantes et très influentes.

Nous sommes intrigués par les mesures qui sont proposées visant à accorder le pouvoir de délivrer des ordonnances, mais à la lecture du projet de loi, nous soupçonnons que les nouveaux pouvoirs du commissaire à l'information seront restreints par les tribunaux, et nous faisons nôtre son propre témoignage à ce sujet.

Le travail que votre comité est en train d'effectuer est très important et influera profondément sur la qualité de nos propres reportages dans le futur.

Je n'ai su que vendredi que je devais comparaître aujourd'hui. Aussi, j'ai beaucoup d'information à mon bureau qui pourrait vous être communiquée ultérieurement, si vous le souhaitez. Il me fera plaisir de vous la fournir. Ceci dit, je suis prête à répondre à vos questions.

• (1650)

Le président: Merci, madame Scoffield.

Nous allons commencer les questions.

Nous allons tout d'abord donner la parole à M. Erskine-Smith, pour sept minutes.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Je vous remercie.

J'ai essayé d'aborder ce point avec le groupe de témoins précédent, mais vous avez peut-être constaté que l'article 6 du projet de loi soulevait certaines difficultés parce qu'il ajoutait des obstacles supplémentaires.

Monsieur Di Gangi, lorsque vous dites qu'il convient de retirer ce projet de loi parce qu'il va ajouter de nouveaux obstacles, faisiez-vous expressément référence à l'article 6. Est-ce bien cela?

M. Peter Di Gangi: Dans notre mémoire, nous avons mentionné que nous n'avions disposé de de très peu de temps pour examiner le projet de loi. Nous n'avons pas eu le temps de l'examiner en détail. L'article 6 de ce projet de loi est celui qui saute aux yeux. À l'heure actuelle, lorsque nous présentons une demande sur un sujet particulier en précisant le genre de document demandé et la période pour laquelle le document est demandé, nous obtenons de la part d'AANC des réponses comme « Il nous faudra 220 jours. » Ils disent que notre demande constitue une ingérence dans le fonctionnement du gouvernement.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Oui, nous avons étudié cette question il y a plusieurs mois. Il y a une expression qui revenait constamment, « la culture du retard » et nous voudrions éviter d'ajouter des éléments à cette loi qui renforceraient et exacerberaient cette culture du retard.

Pour ce qui est de l'article 6 du projet de loi, vous avez également souligné les difficultés que soulevait l'article 6.1. Vous avez souligné un aspect dans votre mémoire, c'est la notion que, si l'information a déjà été fournie, cela peut constituer un obstacle supplémentaire. La solution magique consisterait-elle à ajouter le mot « identique » devant le mot « document » de sorte qu'un refus ne pourrait être opposé que lorsqu'un document exactement identique a déjà été fourni? Serait-ce utile? Si ce n'est pas le cas...

M. Peter Di Gangi: En théorie, c'est possible, monsieur, mais encore une fois, je me demande pourquoi cette disposition se trouve là.

Le principal problème auquel nous faisons face à l'heure actuelle est un problème d'attitude. C'est l'attitude qu'ont les fonctionnaires à l'égard des demandes d'information. Je ne vois rien dans le projet de loi qui puisse vraiment modifier cette attitude. Si vous donnez davantage d'outils à ces personnes, elles vont les utiliser pour faire ce qu'elles savent faire, c'est-à-dire tout bloquer.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Elles bloquent tout, effectivement.

Vous avez également déclaré dans le mémoire:

Nous convenons avec le commissaire à l'information que ces conditions vont avoir un effet dissuasif et qu'elles ne sont pas adoptées au cas où les chercheurs des Premières Nations effectuent une vaste enquête et ne disposent pas des instruments de recherche ministériels, qui leur permettraient de trouver des documents ou n'ont pas accès aux structures organisationnelles des dossiers.

Pour ce qui est de la dernière partie de cette phrase, nous avons entendu un témoignage au sujet d'Info Source. Avez-vous pensé que cet outil était utile? Je note que cela se trouve à l'article 5 de la loi actuelle, qui est une disposition assez centrale. Pensez-vous que nous devrions supprimer Info Source ou simplement moderniser cet outil pour l'adapter à un environnement numérique?

M. Peter Di Gangi: Il serait probablement utile de moderniser cet outil pour l'adapter à un environnement numérique, mais l'aspect dont nous parlons au sujet de cet article dans notre exposé est légèrement différent. Si vous allez sur le site de Bibliothèque et Archives Canada, où sont entreposés tous les dossiers qui ont été transférés par les ministères fédéraux à des fins historiques, vous constaterez que cet organisme offre des instruments de recherche. Vous pouvez donc consulter ces instruments de recherche. Vous pouvez savoir quelles sont les structures des dossiers. Vous pouvez approfondir votre recherche et préciser les documents que vous souhaitez obtenir avant de les demander. Vous n'avez pas accès à ces outils dans les ministères fédéraux.

AANC possède le deuxième répertoire le plus important pour ce qui est des documents historiques après les Archives et pourtant, il n'est pas possible d'avoir accès à leur système de fichier. Vous ne pouvez pas effectuer de recherches dans sa base de données. Vous dépendez entièrement du personnel et c'est sur ce point que nous insistons. Lorsque vous préparez une revendication, vous ne connaissez pas vraiment la nature et la portée de cette revendication tant que vous n'avez pas effectué une recherche, de sorte que les demandes d'information initiales doivent être de nature générale.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Il est difficile de savoir ce que l'on peut trouver dans ces répertoires s'ils ne sont pas suffisamment détaillés.

M. Peter Di Gangi: Ils ne vous le disent pas.

Ce sont toutes des questions qu'il faudrait régler.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Très bien.

Madame Scoffield, je vais passer en revue certaines de vos préoccupations.

Pour ce qui est des demandes « frivoles ou vexatoires », j'ai posé la question au groupe de témoins précédent, mais je vais également vous la poser. Si le commissaire à l'information a le pouvoir de déclarer que le ministère a qualifié, de façon irrégulière, une demande de frivole ou vexatoire et d'ordonner que ces motifs soient divulgués, est-ce que cela répondrait à votre préoccupation?

• (1655)

Mme Heather Scoffield: Pas vraiment. Si nous devons franchir tous ces obstacles au départ et expliquer pourquoi nous voulons obtenir un document, que nous devons le nommer, alors, même si le commissaire à l'information peut demander...

M. Nathaniel Erskine-Smith: Non, je ne parle pas de ces exigences.

Nous avons entendu de nombreux témoignages, lorsque nous avons commencé à étudier cette loi, qui parlaient de cas où certaines personnes — à notre connaissance, pas des journalistes — présentaient tellement de demandes que cela bloquait le système. S'il était possible d'écarter ces demandes et de veiller à ce qu'il y ait une protection, avec le commissaire à l'information, cela faisait partie d'une de nos recommandations. Nous avons reçu des commentaires négatifs à ce sujet. Je ne les comprends pas très bien, puisque l'intervention du commissaire à l'information et en fin de compte des tribunaux constitue une garantie. C'est un aspect distinct des préoccupations que soulève l'article 6.

Mme Heather Scofield: Exact. Si elle pouvait intervenir en disant: « Oui, vous avez tort... »

M. Nathaniel Erskine-Smith: Oui. Tout à fait.

Mme Heather Scofield: Je pense néanmoins qu'il faudrait définir ce qui n'est pas acceptable, parce que la notion de demande « vexatoire » est une notion extrêmement subjective.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Eh bien, elle peut l'être. Dans une vie antérieure où je m'occupais de procédure civile, nous ne définissions pas ce terme. Ce sont les tribunaux qui le font. C'est pourquoi la commissaire à l'information a fait une recommandation qui me paraît fort intéressante, c'est l'idée de publier ces décisions. Si elle pouvait publier les décisions concernant ses conclusions relatives à une demande qualifiée de vexatoire et expliquer que le ministre a qualifié correctement ou non de frivole ou vexatoire une demande, cela pourrait également répondre à vos préoccupations. Cette définition pourrait évoluer progressivement et nous pourrions le constater dans ses décisions.

Mme Heather Scofield: Oui, peut-être.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Vous avez également parlé du pouvoir de contrôler la divulgation proactive. Je me demande comment cela pourrait fonctionner en pratique.

Il y a certains documents qui doivent être divulgués de façon proactive. Craignez-vous que les ministères refusent de les divulguer ou qu'ils suppriment des renseignements ou pensez-vous à ces deux possibilités?

Mme Heather Scofield: Vous voulez dire selon la formulation actuelle, celle du projet de loi?

M. Nathaniel Erskine-Smith: Oui. Vous avez déclaré que le commissaire à l'information devrait avoir le pouvoir de contrôler le régime de divulgation proactive, ce qui est interdit expressément, je pense, par l'article 91.

Mme Heather Scofield: Exact.

Premièrement, je me demande pourquoi il faut mentionner ici la divulgation proactive. Faut-il adopter une mesure législative pour obtenir une divulgation proactive? N'est-il pas tout simplement possible de le faire?

M. Nathaniel Erskine-Smith: Eh bien, les gouvernements peuvent le faire.

Mme Heather Scofield: Ils le font dans certains cas.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Oui, mais je pense que le but est de lier les futurs gouvernements pour être sûr qu'ils vont divulguer proactivement certains renseignements.

L'autre idée, et je ne suis pas sûr que nous l'ayons suffisamment approfondie, est de réduire le nombre des demandes dans un système basé sur les demandes, un système qui ne fonctionne pas, comme on nous l'a dit à de nombreuses reprises pendant notre étude, et de veiller à ce que les renseignements qui sont constamment demandés soient divulgués proactivement; cela allégerait d'autant le fardeau dont doivent s'acquitter les responsables dans chacun des ministères.

Mme Heather Scofield: Cela pourrait être une bonne chose s'il existait des règles strictes qui obligeaient vraiment le gouvernement à agir aussi rapidement qu'il le peut.

M. Nathaniel Erskine-Smith: Vous dites que ce sont les délais qui sont préoccupants.

Mme Heather Scofield: Il n'y a pas que les délais; il faut que les utilisateurs de la loi puissent préciser ce qu'ils souhaitent obtenir. Il ne suffit pas que le gouvernement dise: « Nous allons vous fournir

cette information ». Il faut que cela vienne également de l'autre côté. Nous devons pouvoir interagir avec le système pour préciser ce que nous aimerions consulter.

Le président: Le temps est écoulé. Merci.

L'intervenant suivant est le député Kent, pour sept minutes.

L'hon. Peter Kent: Merci, monsieur le président, et merci à tous les deux d'être venus.

Mes premières questions s'adressent à M. Di Gangi.

Pour ce qui est de l'honneur de la Couronne et de l'article 35, est-ce que les anciennes données historiques qui jouent un rôle crucial dans le travail que vous effectuez ainsi que dans les demandes d'accès à l'information sont numérisées ou est-ce que la plupart d'entre elles se trouvent dans des documents originaux qui ont été déposés sous diverses formes, dans différentes régions du Canada dans les bureaux d'AANC?

M. Peter Di Gangi: En fait, il y a un peu des deux. Bibliothèque et Archives Canada a lancé un programme de numérisation, mais il reste encore beaucoup de documents à numériser. On parle de kilomètres de rayons contenant des documents. À AANC, c'est la même chose; on parle de numériser. Une des craintes que soulève la numérisation qu'effectue AANC est que les documents pourraient être détruits au moment de leur numérisation.

Pour ce qui est du contexte historique, lorsque vous vous occupez d'une affaire judiciaire ou d'une revendication, il faut examiner l'ensemble du dossier pour pouvoir le comprendre de sorte qu'il est un peu inquiétant que le processus de numérisation puisse être utilisé pour supprimer certains éléments du dossier.

Dans l'ensemble, la plupart des documents que nous utilisons sont des copies papier des dossiers.

L'hon. Peter Kent: Compte tenu de la relation particulière que vous avez sur le plan de l'accès à l'information provenant d'un seul ministère, pensez-vous qu'il faudrait faire une différence entre l'accès illimité à certains renseignements et dossiers historiques concernant les activités du gouvernement au pouvoir et l'accès aux décisions ou aux orientations du gouvernement au pouvoir qui risquerait d'embarrasser le gouvernement?

• (1700)

M. Peter Di Gangi: Je pense que l'on peut faire une distinction dans ce domaine. Il serait peut-être possible de la définir, mais qui serait chargé de le faire? Si cela se fait en consultation, on pourrait alors concrétiser cette idée. Une partie du problème vient du fait que la plupart de ces revendications touchent des décisions ou des orientations de gouvernements antérieurs.

L'hon. Peter Kent: Pour ce qui est du gouvernement actuel et des recommandations que nous allons présenter encore une fois au gouvernement libéral, quelles sont vos impressions au sujet de votre expérience particulière des demandes d'accès à l'information et au sujet de la scission du ministère?

M. Peter Di Gangi: Voici une question intéressante. Nous sommes encore en train d'y réfléchir. Je pense que cette décision a pris tout le monde par surprise. Si je regarde les 10 ou 15 ans d'accès à l'information que j'ai connus, je dirais que la situation au ministère des Affaires autochtones n'a fait qu'empirer. Elle ne s'est pas améliorée avec le gouvernement actuel; elle a empiré. Nous avons eu des discussions cordiales et positives avec des représentants d'AANC, mais nous n'avons obtenu aucun résultat concret, susceptible de changer la situation. Pour être juste, je crois que les fonctionnaires ont de la difficulté à imaginer comment va se faire cette scission. Que vont-ils faire avec les dossiers? Il faut s'occuper du personnel. Il faut s'occuper des dossiers. Qui va obtenir quoi? Où vont aller ces documents?

Nous avons appris par expérience que, lorsque des ministères sont scindés, tous les documents ne sont pas envoyés à l'endroit souhaité et 100 ans plus tard, vous aurez peut-être à rechercher un document qui a été envoyé au mauvais...

L'hon. Peter Kent: Très bien. Merci.

Madame Scoffield, vous avez parlé des considérations financières qui vous concernaient avant qu'on ait décidé de sensiblement diminuer le coût des demandes. Pour ce qui est de la gestion du budget de la PC, je me demandais si toutes les demandes de vos journalistes sont transmises à vous ou à une personne qui décide quelles seront les demandes prioritaires pour réduire le fardeau que votre seul bureau peut imposer à un ministère.

Mme Heather Scoffield: En fait non; c'est un domaine dans lequel nous donnons toute liberté à nos journalistes. Nous avons essayé de rationaliser les demandes, mais les gens posent différentes questions de différentes façons et obtiennent des résultats différents; c'est pourquoi je pense qu'il est préférable de leur laisser toute liberté. Ils sont tout à fait libres.

L'hon. Peter Kent: Vous avez entendu des témoins poser quelques questions au sujet de la capacité des ministères de traiter toutes les demandes. Je crois déjà connaître la réponse à cette question, mais j'aimerais savoir si vous pensez qu'il devrait y avoir un nombre maximal de demandes qui peuvent être déposées par une organisation.

Mme Heather Scoffield: Absolument pas. Le gouvernement possède pratiquement une quantité infime de renseignements et ce n'est qu'en posant constamment des questions que nous pouvons mieux comprendre une situation.

Pour revenir au dernier tour de questions, si le gouvernement s'inquiète de la quantité de travail que présentent toutes ces demandes, il suffirait qu'il commence à communiquer dès le départ tous ces renseignements de façon proactive pour que nous n'ayons pas à surmonter tous ces obstacles.

L'hon. Peter Kent: Tout à fait.

Je n'ai pas les connaissances juridiques de mon ami M. Erskine-Smith, mais pour ce qui est de la qualification de vexatoire d'une demande, je soupçonne, et je crois d'après mon expérience, que le nombre des demandes présentées par un individu peut être considéré comme vexatoire parce qu'il s'agit de demandes multiples, comme vous l'avez dit, faites par quelqu'un qui ne sait pas exactement ce qu'il recherche, mais qui pose toutes ces demandes dans le cadre d'une recherche très vaste. Pensez-vous qu'il soit injuste de qualifier de vexatoires par nature les demandes multiples, les nombreuses demandes présentées par un seul demandeur?

Mme Heather Scoffield: Oui, je trouve cela assez injuste. Il est exact qu'il nous arrive souvent de ne pas savoir exactement ce que

nous cherchons, de sorte que nous posons pour commencer une question assez vague; mais il est également dans notre intérêt de pouvoir gérer les renseignements qui sont transmis au bureau, pour ne pas être submergé par eux. Nous avons mis au point au cours des années des techniques qui nous évitent d'être submergés par les renseignements. Nous le faisons pour nous.

Il nous arrive de demander une série de rapports parce que nous ne connaissons pas les noms des rapports; ensuite, nous choisissons sur la liste les rapports qui nous intéressent, plutôt que de demander n'importe quoi. Nous ne nous lançons pas dans des recherches à l'aveuglette.

● (1705)

L'hon. Peter Kent: J'ai une dernière brève question. On nous a dit qu'il y a quelques années, voire des dizaines d'années, il était facile de respecter la période de 30 jours pour donner suite à une demande. Qu'est-ce qui serait pour vous aujourd'hui un délai raisonnable pour obtenir une réponse?

Mme Heather Scoffield: Je pense qu'une période de 30 jours est appropriée. De nos jours, les renseignements sont le plus souvent numérisés. Pourquoi ne pas simplement faire une recherche et les trouver pour nous?

L'hon. Peter Kent: Merci.

Le président: Merci, député Kent.

L'intervenant suivant est le député Cullen, pour sept minutes.

M. Nathan Cullen: Monsieur Di Gangi, nous sommes en train de faire traduire votre mémoire pour l'obtenir à temps. Nous travaillons avec les greffiers de sorte que je peux vous rassurer et vous dire que nous allons lire votre document.

Je vais vous lire quelque chose qui n'est pas très ancien. Voici ce passage:

Aucune relation n'est plus importante pour moi et pour le Canada que la relation avec les peuples autochtones. Il est temps de renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones pour qu'elle soit fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat.

Nous nous sommes également engagés à relever la barre en matière d'ouverture et de transparence au sein du gouvernement. Il est temps de sortir le gouvernement de l'ombre pour que celui-ci soit réellement au service de la population. Le gouvernement et les renseignements qu'il possède devraient ouverts à tous.

Ce passage est tiré de la lettre de mission que le premier ministre a envoyée à son ministre des services autochtones.

Parmi tous les témoins que nous avons entendus, et cela est en partie historique, je dirais, monsieur Di Gangi, que c'est vous qui condamnez le plus vivement le projet de loi. Si nous recherchons la réconciliation — quel que puisse être le sens de ce mot de nos jours — et le respect de nos engagements dans le but de réconcilier les parties, de régler les problèmes, d'en arriver à un accord de nation à nation comme le mentionne le premier ministre dans ce mandat, les renseignements que vous cherchez, vous dites que vous en demandez des centaines par année, en moyenne...?

M. Peter Di Gangi: Oui, si vous prenez en compte tout le travail que nous effectuons dans les différentes régions du pays.

M. Nathan Cullen: Oui, collectivement. Vous êtes peut-être une de ces personnes vexatoires.

Pour que cette information soit transmise aux différentes nations du Canada, est-il vraiment possible d'établir une relation de nation à nation, de viser la réconciliation, le règlement des problèmes, si le gouvernement refuse de fournir des renseignements et rend de plus en plus difficile, comme semble faire le projet de loi C-58, l'accès à ces renseignements pour les Premières Nations?

M. Peter Di Gangi: Lorsque l'on parle de revendications territoriales, de revendications basées sur un traité, de ce genre de griefs et de litiges, il faut bien admettre qu'il est difficile de le résoudre sans disposer de toutes les preuves.

M. Nathan Cullen: Vous décrivez une situation de conflit d'intérêts: il y a un gouvernement qui ne souhaite peut-être pas régler, ou régler d'une certaine façon, certains problèmes, et qui peut tout simplement refuser de fournir des renseignements, les expurger, les retarder, passer par les tribunaux, ce qui coûte à la nation... Dans ma région, il y a des revendications territoriales dans lesquelles la première nation demande plus de 30 millions de dollars. Je ne sais même pas quelle est la position du gouvernement, et cela fait plus de 30 ans que cela dure.

M. Peter Di Gangi: Je pense parfois que c'est à cause de la façon dont est structuré le gouvernement. D'autres fois, c'est peut-être simplement que les fonctionnaires sont submergés par les dossiers. Ils n'ont pas reçu une formation appropriée. Ils n'ont pas envie de faire ce travail. Ils s'en fichent. Ils disent « Oh, je sais qu'il existe une façon de m'en tirer et de faire disparaître ces dossiers. Je vais invoquer l'article 6.1. »

Il pourrait s'agir de la vue d'ensemble dont vous parlez, ou simplement du fonctionnaire en poste. La situation actuelle nous inquiète, même sans ce projet de loi. Comme je l'ai mentionné, nous avons présenté une demande simple qui visait un fichier ou une série de fichiers. Nous leur avons donné le numéro de fichier. Nous leur avons donné les dates de la période visée. Nous savons exactement le sujet qui est traité dans ce fichier. On nous dit que la période prévue sera prolongée de 220 jours et que, si le ministère faisait suite à la demande, cela constituerait une ingérence dans le fonctionnement du gouvernement. Nous recevons des lettres qui contiennent ce genre d'affirmation. C'est un scandale.

C'est ce qui se passe à l'heure actuelle sans ce projet de loi. Je dirais encore une fois que, si les hauts responsables ont vraiment pris l'engagement d'en arriver à une réconciliation, il faut que cet engagement soit mis en oeuvre par tous les échelons du système et influence finalement le comportement des fonctionnaires.

M. Nathan Cullen: Heather, vous avez fait quelques remarques. Il n'est pas toujours facile d'expliquer clairement ce sujet aux Canadiens, parce que le gouvernement affirme que vous devez être très précis et que, dans le cas contraire, votre demande sera considérée comme vexatoire et que vous devez répondre à toutes sortes de conditions pour obtenir ces renseignements — eh bien en fait, ils n'ont pas dit exactement cela.

Je pense au cas particulier des femmes autochtones disparues et assassinées. J'aimerais savoir quelle a été votre expérience lorsque vous avez souhaité obtenir des chiffres, des renseignements du gouvernement?

Mme Heather Scoffield: Cela remonte à quelques années...

M. Nathan Cullen: C'est exact.

Mme Heather Scoffield: ... Je crois que c'est lorsque nous avons commencé à établir une relation entre la disparition dans l'affaire Pickton et que nous avons réussi... Je ne peux pas vous parler des difficultés que nous avons rencontrées dans ce cas particulier, mais je dirais que, d'une façon générale, lorsque nous recherchons quelque chose...

•(1710)

M. Nathan Cullen: Et les détenus afghans?

Mme Heather Scoffield: Oui. Il est impossible de bien connaître une situation, en faisant une demande d'accès à l'information. Il est

possible d'obtenir certains éléments de la situation que vous pouvez regrouper et ensuite, de parler à plusieurs personnes pour essayer de remplir les blancs. Les renseignements que nous obtenons sont très incomplets, mais cela fait partie de l'histoire. Il a fallu des années à nos journalistes pour simplement commencer à obtenir une image plus complète grâce à un document sur...

M. Nathan Cullen: Avec le projet de loi C-58, quelles auraient été ces expériences...? Si le projet de loi C-58 avait été adopté, et que ces dispositions et ces conditions étaient imposées ainsi que la décision et la saisie des tribunaux et tout le reste...?

Mme Heather Scoffield: Je ne sais même pas si cela serait possible à cause des trois conditions qui sont imposées. Il faut savoir exactement ce que l'on recherche avant de trouver le document.

M. Nathan Cullen: Il faudrait donner le nom du prisonnier et la date à laquelle il a été transféré illégalement aux Afghans.

Mme Heather Scoffield: C'est exact. Il est impossible d'apporter ces précisions.

M. Nathan Cullen: La deuxième question que j'aimerais vous poser touche la transposition de cette attitude dans le domaine des politiques. Le gouvernement affirme qu'il lance une initiative utile — un changement dans le RPC ou une politique fiscale pour les petites entreprises — et la presse fait son travail et lui demande « Expliquez-nous les raisons de cette initiative ». La réponse habituelle serait « Voici nos arguments et c'est pour cela que nous pensons que c'est une bonne idée. »

Le fait d'être obligé d'utiliser l'accès à l'information pour prendre connaissance des politiques générales du gouvernement, des prévisions budgétaires et des avantages d'une politique donnée me paraît porter atteinte de façon dangereuse à l'idée de responsabiliser les autorités.

Mme Heather Scoffield: Oui. Je trouve étrange le fait d'avoir à utiliser cette loi. Lorsque nous obtenons les réponses à ces questions, nous constatons qu'elles sont assez détaillées, parce qu'elles n'ont rien de secret. Il s'agit simplement de faits concrets qui expliquent pourquoi le gouvernement a adopté la mesure en question, mais je crois que cela reflète en réalité un problème plus large, celui du secret dans l'action du gouvernement. Le gouvernement a adopté comme attitude de ne pas souhaiter expliquer quoi que ce soit et de fournir simplement des arguments qui n'aident pas vraiment les Canadiens à comprendre ce que fait le gouvernement.

M. Nathan Cullen: Merci.

Monsieur Di Gangi, j'aimerais vous adresser ma dernière question. Je pense au cauchemar des pensionnats. Il y a, dans ma circonscription, des électeurs qui sont toujours à la recherche de dossiers. Ils savent qu'ils ont passé du temps dans un pensionnat. Ils savent qu'ils y ont été placés de force, mais s'ils ne peuvent obtenir un document, la preuve qu'ils ont été placés là, ils ne peuvent pas obtenir une indemnité ou être reconnus comme tels par le gouvernement.

Comment est-ce que le projet de loi C-58 faciliterait ou compliquerait leur tâche dans ce cas particulier pour qu'ils puissent retrouver leur sérénité par rapport aux faits que le gouvernement reconnaît?

M. Peter Di Gangi: C'est une question intéressante. Si vous prenez le cas d'un membre d'une collectivité qui n'a pas beaucoup d'expérience avec la bureaucratie ou la législation, eh bien il va commencer par faire une demande très générale et très vague. Encore une fois, cela nous ramène à l'attitude des fonctionnaires. Ils devraient aider ceux qui font des demandes. Si la demande est trop vague, pourquoi alors adopter une loi pour... Pourquoi est-ce que le fonctionnaire ne parle pas à cette personne pour lui demander s'il peut l'aider à préciser sa demande pour qu'il puisse y répondre? Il n'est pas nécessaire d'adopter une loi pour faire cela. C'est l'attitude des fonctionnaires qu'il faut changer.

Pour la personne qui est un survivant, par exemple, qui cherche cette information, elle aura beaucoup de mal à la trouver si elle n'a pas accès aux services d'un avocat, d'une association ou de quelqu'un qui possède l'expérience nécessaire et qui est prêt à l'aider.

M. Nathan Cullen: Merci.

Le président: Merci, député Cullen.

La dernière question sera posée par le député Picard qui a cinq minutes. Nous allons dépasser la limite de 17 h 15 que j'avais fixée, mais cela devrait nous donner suffisamment de temps.

[Français]

M. Michel Picard (Montarville, Lib.): Merci, monsieur le président.

Je remercie nos deux invités de leurs témoignages.

En tout respect des dossiers qui ont été discutés, qui sont malheureux à certains égards, j'aimerais obtenir un portrait un peu plus objectif de la situation. J'aimerais que vous me disiez ce que le projet de loi pourrait nous apporter. Également, quels amendements recommanderiez-vous d'apporter au projet de loi pour avoir l'espoir d'un avancement dans la cause?

Madame Scoffield, vous avez souligné un élément précis quant à la façon dont on caviarde des documents. Mettons de côté la mauvaise intention, qui n'est pas acceptable à la base. Où se trouve l'équilibre? D'une part, celui qui détient l'information doit juger si l'information qu'on lui demande de transmettre pourrait avoir des conséquences importantes sur la sécurité nationale ou autre — c'est le cliché — ou si cela pourrait avoir des conséquences négatives sur un individu ou sur une personne dans l'organisation. Nous allons écarter la mauvaise intention, parce qu'il n'y a pas d'excuse pour cela. D'autre part, la personne qui demande l'information cherche toujours à obtenir toute l'information et elle veut juger par elle-même ce qui lui apparaît comme étant raisonnable de divulguer et faire elle-même la part des choses relativement à ce qui est dangereux ou ce qui pourrait avoir un effet négatif.

Il s'agit de la position d'une personne contre la position de l'autre. Quelle solution recommandez-vous pour équilibrer cela, de sorte qu'un oeil objectif puisse, à la lumière de l'information obtenue, déterminer ce qui devrait être divulgué? Les nouveaux pouvoirs de la commissaire vous apparaissent-ils être la solution?

• (1715)

[Traduction]

Mme Heather Scoffield: C'est toujours un peu un exercice d'équilibriste dans ce domaine et la personne qui présente une demande sait fort bien que la réponse sera parfois non. Nous le comprenons parfaitement lorsqu'il s'agit de sécurité nationale, bien entendu, nous n'obtiendrons jamais les renseignements. Il est tout à fait normal qu'un fonctionnaire du gouvernement utilise cet argument.

Le problème vient du fait que ces exceptions se sont multipliées et qu'à l'heure actuelle, nous passons beaucoup de temps à contester leur application, parce que nous voyons de longs passages qui sont caviardés avec un petit commentaire dans la marge qui énonce que nous ne pouvons pas fournir ce renseignement pour une raison ou une autre, comme le caractère confidentiel des communications du cabinet. Il est très difficile de contester ces exceptions quand elles sont appliquées aussi largement.

Le nouveau projet de loi ne résoudrait pas ce problème. Il faudrait plutôt essayer de limiter les exceptions plutôt que de s'en servir comme d'une excuse pour refuser des renseignements. Il faudrait donner au commissaire à l'information plus de pouvoir dans ce genre de situation et ce serait une solution possible; mais je ne peux pas vous parler des aspects techniques. La commissaire à l'information a fait de l'excellent travail en ce qui touche la façon de le faire et je m'en remets à elle pour présenter des propositions.

[Français]

M. Michel Picard: Souhaitez-vous ajouter quelque chose, monsieur Di Gangi?

[Traduction]

M. Peter Di Gangi: Ce qu'a dit ma collègue est exact: nous savons que, dans certains cas, nous n'obtiendrons pas ce que nous demandons.

Le caractère injustifié des exceptions est un aspect qui nous inquiète. Les conseils et les recommandations sont des notions tellement vastes qu'on n'en voit pas les limites; et les fonctionnaires les utilisent très souvent. On a invoqué le secret professionnel de l'avocat pour des lettres qui remontaient à plus de 100 ans. Les fonctionnaires ont invoqué l'exception visant les tiers pour des documents qui ont plus de 100 ans.

À mon avis, c'est un recours injustifié aux exceptions et le Commissariat à l'information possède l'expertise qui lui permet de régler ces problèmes. Il est évident que nous ne nous attendons pas à obtenir chaque fois la divulgation des renseignements demandés.

[Français]

M. Michel Picard: J'aimerais revenir sur la position que vous adoptez en tant que représentant des intérêts des Premières Nations.

À part certains dossiers, comme l'appartenance à une bande, pour prendre un exemple très simple, la population canadienne en général n'est pas concernée par les questions qui touchent spécifiquement les Premières Nations.

Y a-t-il des problèmes spécifiques liés à vos démarches au nom des Premières Nations? Outre les dossiers qui concernent un groupe en particulier, le problème que vous soulevez au sujet de vos demandes en général est-il lié à la population canadienne dans son ensemble?

[Traduction]

M. Peter Di Gangi: Oui, absolument, et nous avons essayé d'exposer ces inquiétudes dans nos mémoires, dans celui de juin 2016 tout comme dans celui que nous avons préparé en octobre.

La question de la nature et de la portée du droit que possèdent les Autochtones d'obtenir du gouvernement les données qui les concernent touche des aspects très précis: les données relatives à l'appartenance à une bande, les listes de paiement des annuités, les documents concernant des revendications. Ce sont là des questions très précises et qui sont particulières aux Premières Nations.

Nous avons essayé de les cerner. Je ne pense pas que je puisse vous en parler parce que je n'ai pas beaucoup de temps pour vous répondre, mais nous les avons énumérées dans nos mémoires et nous sommes tout à fait disposés à répondre de façon plus détaillée à d'autres questions, si les membres du Comité le souhaitent.

[Français]

M. Michel Picard: Personnellement, je ne pense pas avoir besoin de faire une demande concernant une question d'appartenance à une bande. Concernant un droit ancestral ou une information dont la nature concerne spécifiquement les Premières Nations, ma démarche générale auprès du gouvernement pour avoir accès à une information devrait être similaire à celle que doit entreprendre n'importe quel autre groupe.

Les Premières Nations sont-elles à ce point différentes que le processus n'est pas le même? Il y a des problèmes généraux et des problèmes spécifiques relatifs à la nature de l'information demandée.

● (1720)

[Traduction]

M. Peter Di Gangi: Encore une fois, le cas des peuples autochtones est très particulier. Ils ont certains droits d'accès. Nous nous sommes adressés à la Cour d'appel fédérale dans certaines situations et elle s'est prononcée sur ces sujets. Elle a expressément déclaré qu'il existait un droit d'accès et que la Couronne avait l'obligation de divulguer des renseignements. AANC a pris quelques mesures pour régler ce problème et mettre sur pied un système, mais il est déjà obsolète.

Nous ne pensons pas que ce projet de loi soit susceptible de régler ce problème.

[Français]

M. Michel Picard: Je vous remercie, monsieur Di Gangi.

[Traduction]

Le président: Merci.

Monsieur Cullen, je pense que vous vouliez présenter une motion.

M. Nathan Cullen: Oui, je présente au Comité un avis de motion. Je sais que nous devons siéger à huis clos et je prie les témoins de nous en excuser. Il est possible que cette motion intéresse également Mme Scoffied.

Je propose:

Que, conformément à l'article 108(3)h(iv) du Règlement, le Comité entreprenne une étude sur la Loi sur les conflits d'intérêts et sur ses implications pour les titulaires d'une charge publique, que la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique soit invitée à discuter des recommandations présentées en 2013 dans le contexte de l'examen quinquennal de la Loi; que le ministre des Finances soit invité à expliquer les décisions qu'il a prises conformément à la Loi sur les conflits d'intérêts; et que cette étude commence dès que possible.

Je ne demande pas que la motion soit débattue aujourd'hui. Monsieur le président, notre temps est limité, mais je suis convaincu qu'elle intéresse les membres du Comité, compte tenu des discussions qui ont lieu actuellement au Parlement.

Le président: Merci, monsieur Cullen.

Nous allons suspendre la séance et permettre à nos invités de quitter la salle. Nous allons siéger à huis clos pour parler des affaires du Comité.

[La séance se poursuit à huis clos.]

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : <http://www.noscommunes.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

The proceedings of the House of Commons and its Committees are hereby made available to provide greater public access. The parliamentary privilege of the House of Commons to control the publication and broadcast of the proceedings of the House of Commons and its Committees is nonetheless reserved. All copyrights therein are also reserved.

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the House of Commons website at the following address: <http://www.ourcommons.ca>