



Chambre des communes
CANADA

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

ETHI • NUMÉRO 008 • 2^e SESSION • 40^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le lundi 9 mars 2009

—
Président

M. Paul Szabo

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante :

<http://www.parl.gc.ca>

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

Le lundi 9 mars 2009

• (1535)

[Traduction]

Le président (M. Paul Szabo (Mississauga-Sud, Lib.)): Il s'agit aujourd'hui de la huitième réunion du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, nous étudions la réforme de la Loi sur l'accès à l'information.

Témoigneront de nouveau aujourd'hui M. Robert Marleau, commissaire à l'information, Bureau du commissaire à l'information du Canada; Andrea Neill, commissaire adjointe, Conformité et résolution des plaintes; Suzanne Legault, commissaire adjointe, Politiques, communications et opérations.

Comme vous le savez, nous avons invité M. Marleau à revenir témoigner devant le comité pour discuter des 10 recommandations qu'il nous a présentées lors de notre dernière réunion. M. Marleau nous a aussi proposé de convoquer cinq témoins qui, à son avis, sont proactifs et connaissent bien la Loi sur l'accès à l'information, en plus d'être disposés à venir témoigner. Nous avons communiqué avec eux, et trois ont affirmé pouvoir se présenter devant le comité. Ils viennent tous de l'Ouest canadien, et j'ai l'intention de les entendre mercredi, afin que nous puissions continuer notre étude. Voilà ce qui s'en vient.

Le comité est aussi saisi du rapport de la Commission Oliphant. Nous en discuterons à la fin de la réunion. Je vous donnerai l'occasion de l'examiner et de consulter, au besoin.

Monsieur Siksay.

M. Bill Siksay (Burnaby—Douglas, NPD): Merci, monsieur le président.

J'ai quelque chose à dire au sujet des témoins. Est-ce que, par le passé, le comité a eu recours aux seules téléconférences? Je crains que les témoins, surtout ceux de l'Ouest canadien, lorsqu'ils doivent témoigner par le biais d'une téléconférence, n'aient pas l'occasion de venir sur la Colline parlementaire, de rencontrer les membres du comité et de bénéficier du réseautage dont les Canadiens qui vivent à proximité profitent souvent.

Je voulais le signaler au comité, car lorsque j'apprends que des témoins de Colombie-Britannique témoigneront par téléconférence, j'ai souvent l'impression que l'Ouest canadien est en quelque sorte mis de côté. Les Canadiens qui viennent de régions éloignées n'ont pas l'occasion de se présenter en personne. Je ne dis pas qu'il faut laisser tomber ce qui était prévu pour mercredi, mais à l'avenir, nous devons songer à ce facteur.

Le président: Merci, monsieur Siksay.

Je suis tout à fait d'accord. Notre échéancier était serré, ce qui explique en partie le problème. Je sais qu'au moins un des témoins ne pouvait pas se présenter en personne, donc nous allions de toute

façon organiser une téléconférence. Nous avons opté pour cette méthode pour des raisons d'efficacité et de rentabilité, tout simplement. Je note votre proposition, par contre. Merci.

Avant de céder la parole à nos témoins, j'aimerais savoir si quelqu'un voudrait proposer une motion. Notre budget doit être plus élevé qu'à l'habitude, et atteindre 5 900 \$ au total. Ce montant inclut 3 600 \$ pour couvrir les dépenses des témoins, 1 800 \$ pour la vidéoconférence et 500 \$ pour des frais divers.

M. Simson propose la motion.

(La motion est adoptée.)

Le président: Monsieur Marleau, nous avons eu l'occasion d'examiner vos recommandations et de lire certains documents, surtout ceux qui ont été distribués aux membres du comité et qui portent sur les recommandations de M. Reid. On a fait circuler ces documents pour que les députés comprennent mieux ce que M. Reid proposait. Les recommandations de M. Reid entraîneraient des changements considérables. Les vôtres sont plus globales, dans un certain sens.

Maintenant, nous vous invitons à les passer en revue avec nous et à nous présenter la raison qui sous-tend chacune des 10 recommandations. Vous pouvez aussi formuler toute observation que vous jugez nécessaire. Puis nous allons passer aux questions des députés.

Vous avez la parole.

M. Robert Marleau (commissaire à l'information, Commissariat à l'information du Canada): Merci, monsieur le président, et merci au comité de m'avoir invité à nouveau à vous parler de la réforme de la Loi sur l'accès à l'information.

Je suis accompagné aujourd'hui de Suzanne Legault, commissaire adjointe, Politiques, communications et opérations, et d'Andrea Neill, commissaire adjointe, Règlement des plaintes et respect de la loi.

Lorsque je me suis présenté devant vous la semaine dernière, j'ai déposé un document qui énonce 12 recommandations visant à renforcer la Loi sur l'accès à l'information. Il est impératif, selon moi, de mettre en oeuvre ces 12 recommandations afin de moderniser le régime d'accès à l'information du point de vue législatif et de l'harmoniser avec les régimes plus progressifs en vigueur ailleurs au pays et à l'étranger. Ces mesures, ne constituent pas un tout, à prendre ou à laisser, mais elles ont en commun un fil conducteur, et j'espère que mes remarques le mettront en lumière.

Ces changements sont conformes aux grands thèmes que sont l'examen parlementaire, le droit d'accès universel, l'amélioration du modèle de conformité, l'éducation du public, la recherche et la prestation de conseils, la portée de la loi et la rapidité de réponse.

• (1540)

[Français]

J'insiste sur le fait que ces recommandations constituent un important premier pas vers la modernisation de la loi. Loin d'être exhaustives, comme vous l'avez souligné, monsieur le président, elles ne portent que sur les questions que j'estime les plus urgentes. J'aimerais faire un bref survol des 12 recommandations et ensuite répondre à vos questions.

Premièrement, je recommande que la loi soit modifiée de manière à obliger le Parlement du Canada à faire un examen tous les cinq ans. Cet échéancier permettrait aux parlementaires de déceler les problèmes systémiques, de prendre connaissance des pratiques exemplaires utilisées dans d'autres gouvernements et de recommander des modifications aux structures législatives ou administratives.

[Traduction]

Dans un contexte de mondialisation constante, les gens voudront avoir accès à l'information peu importe où ils se trouvent physiquement. Il devient difficile de maintenir le concept d'accès limité. Il nous empêche d'amener notre régime à l'ère de l'Internet, ce qui affecte la rapidité de réponse. Il augmente également les coûts en ajoutant des intermédiaires.

Je recommande donc que le droit d'accès soit accordé à tous.

Je recommande également que la loi confère au commissaire à l'information un pouvoir exécutoire pour des plaintes de nature administrative. Ce modèle favorise le règlement rapide des plaintes administratives, qui constituent plus de 50 p. 100 de notre travail.

Quatrièmement, afin d'exercer un certain contrôle sur le processus des plaintes et l'utilisation des ressources, je recommande que la loi confère au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes. L'actuelle Loi sur l'accès à l'information m'oblige à faire enquête relativement à toutes les plaintes reçues.

Les deux recommandations suivantes traitent de mon mandat à titre de commissaire à l'information. Je crois que les changements que je recommande favoriseront un dialogue éclairé, une plus grande transparence et une reddition de comptes accrue.

Premièrement, bon nombre de mes homologues provinciaux et internationaux ont le mandat exprès de renseigner le public sur ces droits d'accès et de faire de la recherche sur les atteintes au droit de savoir du public. L'élargissement de mon mandat me permettrait de m'assurer que les Canadiens connaissent leurs droits à l'information et qu'ils savent comment les exercer. Je recommande donc que la loi confère au commissaire à l'information un mandat d'éducation du public et de recherche.

Je recommande également que soit expressément reconnu le rôle consultatif que le commissaire à l'information joue concernant les initiatives législatives proposées. Ceci obligerait les institutions fédérales à consulter le commissariat lorsqu'elles élaborent des propositions législatives, ce qui contribuerait à nous assurer que leur impact sur l'accès à l'information est pris en compte.

[Français]

Les Canadiens s'attendent à ce que tous les organismes financés par des fonds publics soient tenus responsables en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. C'est pourquoi les documents administratifs

du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement et de l'appareil judiciaire du gouvernement doivent aussi être couverts par la loi. C'est ma recommandation 7.

Une autre proposition importante concerne les documents confidentiels du Cabinet. Le statut des documents confidentiels fait l'objet de discussions depuis l'entrée en vigueur de la loi. Présentement, ceux-ci sont exclus de mon examen, ce qui va à l'encontre d'un des principes fondamentaux de la Loi sur l'accès à l'information, c'est-à-dire la surveillance indépendante. Je recommande donc que la Loi sur l'accès à l'information s'applique aux documents confidentiels du Cabinet à titre d'exceptions discrétionnaires.

[Traduction]

Comme je l'ai signalé dans mon rapport spécial au Parlement, déposé la semaine dernière, il est nécessaire de renforcer la vigilance afin de s'assurer que les prolongations de délai ne retardent pas la communication de l'information. Par conséquent, je recommande que toute prorogation de délai dépassant 60 jours soit approuvée par le commissaire à l'information.

Mon bureau se penche également sur le délai requis pour mener les enquêtes. Il tente de s'attaquer à ce problème. La semaine dernière, je vous ai parlé de l'arriéré avec lequel nous sommes aux prises. Il est indiqué, je pense, de fixer un délai de 90 jours pour les enquêtes de nature administrative. C'est là ma recommandation numéro 10.

La Loi sur l'accès à l'information ne permet pas aux plaignants de s'adresser directement aux tribunaux fédéraux. Ils doivent plutôt attendre que le commissaire à l'information ait terminé son enquête avant de s'adresser à un tribunal s'ils le souhaitent. Cette procédure peut donc, pour certains demandeurs, retarder indûment le règlement d'une plainte. La recommandation numéro 11 leur offre cette possibilité.

Les institutions doivent parfois répondre à de multiples demandes simultanées adressées par un même demandeur. Dans sa forme actuelle, la disposition prévoyant les prorogations de délai ne peut s'appliquer à ces situations. Je recommande donc que les institutions gouvernementales aient la possibilité de demander des prorogations lorsque la réponse à des demandes multiples et simultanées adressées par un même demandeur risque de nuire d'une manière déraisonnable à leurs activités.

En terminant, monsieur le président, j'aimerais réitérer mon soutien de principe à la Loi sur la transparence du gouvernement élaborée par mon prédécesseur à la demande de votre comité. Il y aurait toutefois lieu de mettre en oeuvre sans délai les recommandations que je viens de formuler. Elles contribueraient grandement à accroître l'efficacité du régime et apporteraient de grands avantages aux Canadiens. Si le Parlement adopte ma première recommandation, celle prévoyant un examen quinquennal, et si le projet de loi était amendé en conséquence, dans cinq ans, nous serions à même de faire rapport sur les changements qui ont été apportés ou non au régime à la suite de ces recommandations.

• (1545)

[Français]

Je vous remercie encore une fois, monsieur le président, de m'avoir invité à partager avec vous mes réflexions sur la réforme de la Loi sur l'accès à l'information. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

[Traduction]

Le président: Merci.

Nous allons passer au premier tour de questions.

Madame Simson, s'il vous plaît.

Mme Michelle Simson (Scarborough-Sud-Ouest, Lib.): Merci, monsieur le président, et merci encore, monsieur Marleau, d'être venu témoigner devant le comité. La réunion de la semaine dernière a été très utile.

J'ai passé en revue vos recommandations, et je suis complètement d'accord avec la première, qui prévoit un examen quinquennal de la loi. Les changements qui découlent de vos recommandations seraient-ils assujettis à un examen avant cinq ans, par exemple, si la modification est de nature technologique ou s'il se produit quelque chose de nouveau? Est-ce que ce serait possible?

M. Robert Marleau: Oui. En fait, je dois vous dire, à titre d'ancien procéduraliste, que le comité est libre d'examiner la loi quand il le désire. Rien de ne peut l'empêcher de le faire et de formuler des recommandations. Mais je veux attirer l'attention du comité sur l'importance d'un examen prévu par la loi et de l'obligation d'en faire rapport à la Chambre.

De plus, en ce qui concerne le rythme de travail, vous constaterez peut-être que les fonctionnaires travaillent à un rythme différent au cours de la quatrième année, sachant que l'année suivante, le Parlement se penchera sur la loi. Par conséquent, je pense que cet examen pourrait avoir un effet d'entraînement et donner lieu à plus qu'un simple rapport à la Chambre.

Mme Michelle Simson: Merci.

La semaine dernière, dans votre exposé liminaire, vous avez mentionné la nécessité de revoir la loi. Cela m'a vivement intéressée. De toute évidence, la loi doit être revue. Par contre, on risque de se heurter à des problèmes liés à la culture, c'est-à-dire qu'on doit instaurer une culture de changement. À votre avis, comment ces recommandations nous permettront-elles d'instaurer la culture de changement requise pour que les choses fonctionnent un peu mieux?

M. Robert Marleau: Je pense que trois des recommandations ciblent des comportements différents de la part du gouvernement qui doit répondre aux demandes.

La première porte sur le pouvoir exécutoire pour des plaintes de nature administrative. Conférer ce pouvoir exécutoire au commissaire permettrait de combler une lacune qui a été décelée dans l'article 30 de la loi. Cet article dresse la liste des motifs pouvant sous-tendre une plainte de nature administrative. Mais il n'existe aucun recours; il est impossible pour les demandeurs d'interjeter appel d'une décision auprès des tribunaux. Le commissaire pourrait régler certaines questions de nature administrative et, de ce fait, créer une jurisprudence administrative qui guiderait les ministères dans le respect des obligations qui leur sont conférées par la loi. Cette règle contribuerait à modifier la culture actuelle.

Deuxièmement, et cela constitue le coeur de mon rapport spécial, il y a la restriction des prolongations. Nous avons établi que les délais étaient de 120 jours en moyenne; dans certains ministères, ils étaient beaucoup plus longs que cela. Nous avons réduit les délais de moitié et nous sommes inspirés des lois provinciales, pour donner au commissaire le pouvoir d'approuver toute prolongation de plus de 60 jours. Il y a d'abord une première période de 30 jours; c'est le délai de réponse normal en vertu de la loi. Les ministères peuvent ensuite demander une prolongation qui est parfaitement légale, mais qui ne doit pas dépasser 60 jours. Ainsi, une réponse devrait être fournie au demandeur à l'intérieur de 90 jours. Ces dispositions

changeraient la culture dont vous parlez parce qu'après avoir dû fournir au commissaire une justification à deux ou trois reprises, les ministères hésiteraient à demander une prolongation supplémentaire. Cette limite de 90 jours favoriserait donc l'instauration d'une nouvelle culture.

Troisièmement, j'ai recommandé que le commissaire dispose du pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes. Dans sa forme actuelle, la loi stipule que je dois mener une enquête. Par conséquent, le contexte ou le contenu de la plainte importe peu. Je dois les traiter une par une. Je pense qu'un certain pouvoir discrétionnaire me permettrait de traiter certaines plaintes qui, dans d'autres lois, sont considérées vexatoires ou frivoles, et d'examiner la réponse fournie par les ministères. Encore une fois, il s'agit de changer les comportements et la culture, mais cette fois, pour les deux parties concernées.

Je m'excuse d'avoir pris autant de temps, mais ces trois volets permettraient de changer les comportements.

• (1550)

Mme Michelle Simson: Aucun problème.

Vous avez parlé de cette possibilité de ne pas mener d'enquête en cas de plaintes frivoles. Si vous disposiez de ce pouvoir discrétionnaire, seriez-vous à même de déterminer combien de plaintes de nature frivole vous recevez chaque année?

M. Robert Marleau: Je crois avoir répondu à cette question de manière indirecte la semaine dernière. Très peu de plaintes, à mon avis, figureraient dans la catégorie des plaintes complètement vexatoires et absolument frivoles. Le contexte peut parfois vous orienter, mais cela dépend du point de vue que vous adoptez: celui du demandeur ou celui du défendeur.

En plus d'avoir la souplesse nécessaire pour traiter ces demandes, je cherche à alléger les pressions qui s'exercent sur les ressources de mon bureau. Par exemple, il se peut que quatre dossiers aient fait l'objet d'une prolongation et aient été réglés et que je sois saisi d'une plainte presque identique. Dans ce cas, je dois ouvrir un dossier, mener une enquête et l'assigner à quelqu'un. Ce pouvoir me donnerait la possibilité d'appliquer, dans une certaine mesure les résultats auxquels je suis parvenu par le passé à de nouvelles enquêtes. Je pourrais décider de ne pas mener d'enquête parce qu'une question a déjà été épluchée par le passé et a déjà fait l'objet d'un rapport dans un autre contexte.

Mme Michelle Simson: Si vous disposiez de ce pouvoir, recommanderiez-vous l'établissement d'un certain type de processus d'appel pour les plaignants qui ne sont pas d'accord avec votre décision de ne pas faire enquête sur une plainte?

M. Robert Marleau: Dans ce cas, je pense que je devrais fournir de solides justifications et tenir compte, dans une certaine mesure, des arguments du plaignant. À ce stade, nous n'avons pas encore créé de processus d'appels, mais il serait facile de le faire.

Le président: Madame Thi Lac, s'il vous plaît.

[Français]

Mme Ève-Mary Thaï Thi Lac (Saint-Hyacinthe—Bagot, BQ): Bonjour, monsieur le commissaire. Nous sommes heureux de vous accueillir une deuxième fois dans un délai quand même assez court.

Vous avez fait 12 recommandations. Vous avez recommandé qu'on vous confère un pouvoir exécutoire à l'égard des plaintes de nature administrative. Comment allez-vous faire pour distinguer les plaintes de nature administrative des autres plaintes?

M. Robert Marleau: L'article 30 de la loi définit très bien ce dont un requérant peut se plaindre. La première rubrique traite des refus. Il peut s'agir d'un refus partiel, d'un refus complet ou d'un refus réputé parce qu'on n'a pas répondu dans les délais. Les autres plaintes sont qualifiées de nature administrative parce qu'elles traitent des frais de préparation, de photocopie et autres, le format sur lequel le requérant a demandé l'information, la langue de choix, etc. La loi définit très bien les plaintes administratives, mais il n'y a pas de recours devant la cour, dans le cas de ces plaintes.

• (1555)

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: Pourquoi ne voulez-vous pas ce genre de pouvoir exécutoire pour l'ensemble des plaintes qui vous seraient soumises? Pourquoi voulez-vous seulement ce pouvoir pour les plaintes administratives?

M. Robert Marleau: Dans ma réflexion sur le pouvoir exécutoire pour l'ensemble des plaintes, j'ai choisi de procéder par étapes. Premièrement, il y a une faille dans la loi pour ce qui est des plaintes administratives. Il y a une sorte de marasme. Le commissaire peut faire des recommandations, mais on n'y donne pas suite, sauf qu'il y a un blâme public au sujet de la non-performance.

Quant aux plaintes de refus, on entre dans une toute autre dynamique de la loi et de sa structure. Dans les juridictions où les pouvoirs exécutives sont absolus pour toutes les plaintes, on constate une judiciarisation du processus. Par exemple, le commissaire de l'Alberta est celui qui fait face au plus grand nombre de litiges devant la cour au sujet de ses ordonnances. La Cour d'appel fédérale a bien servi les Canadiens, les requérants et le gouvernement. Il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain; cette jurisprudence devrait continuer. C'est aussi une argumentation publique du dossier, plutôt qu'une ordonnance établie par le commissaire sur un point précis qui, jusqu'à ce que toutes les étapes soient complétées, demeure privé en vertu de la loi.

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: Actuellement, avez-vous les ressources nécessaires pour vous acquitter des nouvelles fonctions que vous demandez?

M. Robert Marleau: Les 12 recommandations devraient permettre de réaliser des économies et des gains d'efficacité, et de réaffecter des ressources à de nouvelles fonctions. Par exemple, si je reçois moins de plaintes au sujet des demandes de prolongation, je peux consacrer ces ressources aux plaintes de fond sur le refus. Mais dans l'ensemble, il faudra plus de ressources.

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: Vous avez aussi recommandé que la loi prolonge les délais seulement lorsqu'un demandeur fait des demandes multiples. L'article 9 de loi ne vous autorise-t-il pas à demander une prolongation de délai?

M. Robert Marleau: C'est le ministère visé qui demande une prolongation de délai. Pour le moment, l'article 9 de la loi l'oblige à demander une prolongation de délai ou de m'aviser de la prise d'une prolongation de délai pour chacune des demandes faites par un même demandeur, ce qui augmente la paperasse. Le ministère ne me demande pas une prolongation; il la prend, tout simplement. Dans le cadre de mes enquêtes, j'arrive à les regrouper.

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: Toutefois, vous avez dit qu'une seule personne connaissait le nom des demandeurs. Selon votre recommandation, comment une personne peut-elle savoir qu'un

demandeur a fait plusieurs demandes? Va-t-il y avoir croisement d'information? Les fonctionnaires et les divers ministères vont-ils se consulter? Présentement, une seule personne connaît le nom du demandeur. Comment pouvez-vous appliquer cette mesure, si une seule personne connaît le nom des demandeurs?

M. Robert Marleau: On parle de multiples demandes faites simultanément par le même demandeur à une institution.

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: À une institution.

M. Robert Marleau: Le nom de cet individu est connu par le coordonnateur du ministère ou de l'institution fédérale concernée. Je ne vois aucune atteinte à la confidentialité, que la personne ait présenté 500 demandes simultanément ou une seule. Ça demeure à l'intérieur du ministère.

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: D'accord.

M. Robert Marleau: Les demandes multiples présentées simultanément par un demandeur ne visent qu'une institution, et non tout le système.

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: Merci beaucoup.

[Traduction]

Le président: Monsieur Siksay, s'il vous plaît.

M. Bill Siksay: Merci, monsieur le président.

Merci, monsieur Marleau, d'être revenu ici en compagnie de vos collègues.

Monsieur le commissaire, à propos de votre troisième recommandation, celle qui concerne le pouvoir exécutoire, le débat opposant le modèle judiciaire au modèle quasi judiciaire semble constituer un point chaud parmi les commissaires à l'information. Vous proposez de combler en partie les lacunes. Mais pourquoi ne pas colmater toutes les brèches? Vous affirmez vouloir adopter une approche progressive et vous semblez prêt à aller jusqu'au bout, alors pourquoi ne pas le faire maintenant? Pourquoi vous arrêter aux seules plaintes de nature administrative?

• (1600)

M. Robert Marleau: Monsieur le président, il y a deux raisons à cela.

Tout d'abord, j'ai recueilli l'avis des utilisateurs et des praticiens; j'ai également tenu compte du rapport présenté par l'ancien juge La Forest au gouverneur en conseil du temps d'un gouvernement précédent, le gouvernement Martin.

D'une part, la loi comporte une légère incohérence à l'article 30. En cas de refus, le requérant peut saisir la justice de l'affaire s'il n'est pas satisfait, mais il n'a aucun recours sur le plan administratif, sauf de me soumettre une plainte. S'il n'est pas satisfait de ma décision, si je dis que cette prorogation est parfaitement raisonnable, il n'a aucun recours. D'autre part, si je juge l'attitude du ministère déraisonnable, que je lui adresse une recommandation et qu'il ne la suit pas, je n'ai moi-même aucun recours. La recommandation vise donc à régler partiellement ce problème et à imposer, à mon sens, davantage de discipline et de structure dans les recours aux prorogations et les mesures administratives.

J'estime que le juge La Forest a présenté un argument très solide, car la Cour fédérale du Canada est un tribunal public qui se prononce sur des questions fondamentales en cas de refus et jusqu'à maintenant, elle a été très utile à la population canadienne. Je n'ai pas osé aller jusqu'au bout pour ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain. À mon avis, on peut valablement défendre le recours judiciaire sur les questions de divulgation et de non-divulgation, par opposition à la formule en vigueur en Alberta, où l'on conteste en justice les erreurs de droit faites par le commissaire. Une fois l'affaire rendue devant la Cour fédérale, ce sont les questions fondamentales d'interprétation de notre législation qui sont entendues. Bien souvent, le document demandé a alors beaucoup moins d'importance que les questions fondamentales de droit soulevées en l'espèce.

Il reste qu'une étape franchie ouvre la porte sur la suivante. Si, dans cinq ans, le Parlement accepte la première recommandation, vous bénéficierez de notre expérience pendant cinq ans dans ce domaine administratif. Il vous appartiendra alors de décider si vous voulez ouvrir la porte pour de bon.

M. Bill Siksay: Merci.

En ce qui concerne la recommandation numéro neuf, qui exige l'approbation du commissaire pour toute prorogation au-delà de 60 jours, vous formulez, dans le document que vous nous avez remis l'autre jour, à la dernière ligne de la première partie, la remarque suivante: « Les institutions qui sont réputées avoir refusé l'accès à de l'information devraient perdre le droit d'imposer des frais ». Il semble que cette formule n'ait pas été exprimée ni transposée dans une recommandation. J'aimerais savoir pourquoi vous ne l'avez pas recommandée précisément. Est-ce que vous nous recommandez de l'inclure dans une révision de la loi?

M. Robert Marleau: À mon avis, cet aspect particulier de la renonciation à l'imposition de frais relève des pouvoirs de réglementation. Si j'estime que des frais de préparation des documents sont trop élevés ou que le service s'en sert de façon abusive pour retarder la divulgation de l'information, je devrais pouvoir ordonner l'annulation des frais. Je pense donc que c'est lié aux pouvoirs de réglementation.

M. Bill Siksay: Bien.

Dans la même veine, vous parlez toujours d'un délai de 60 jours ou plus; or il semble, même d'après vos propres exemples, que ce soit une période de prorogation fort longue. Ailleurs, elle est souvent beaucoup plus courte. Vous signalez qu'au Québec, elle est de 10 jours; dans d'autres provinces, notamment en Alberta et en Colombie-Britannique, elle est de 30 jours. Aux États-Unis, la renonciation aux frais intervient au bout de 20 jours.

Pourquoi maintenons-nous une période aussi longue? Ne serait-il pas préférable d'obliger l'administration à obtempérer plus rapidement?

M. Robert Marleau: Je souhaiterais, en tout cas, qu'elle obtempère avant 90 jours, ce qui donne une prorogation maximale de 60 jours. C'est donc 60 jours qui s'ajoutent aux 30 premiers jours. C'est une question de jugement. Actuellement, l'attente peut être de 180 jours et plus, ce qui est à mon avis inacceptable; la moyenne est de 120 jours. En la réduisant de moitié, on aurait un système plus efficace.

Par ailleurs, j'espère que ces limites vont contraindre les ministères à obtempérer dans les délais au lieu de solliciter systématiquement l'approbation du commissaire.

M. Bill Siksay: Même si on les réduit de moitié, les délais dans l'administration fédérale restent beaucoup plus longs qu'ailleurs, et

nous allons peut-être donner l'impression que nous ne prenons pas la question au sérieux.

M. Robert Marleau: C'est une question de point de vue... Lorsque la loi vous sera de nouveau soumise, vous pourrez considérer que dans l'ensemble du pays, la moyenne est de 30 jours, c'est-à-dire 30 jours plus 30. L'appareil bureaucratique fédéral, qui applique ce régime depuis 25 ans, est-il capable d'ajuster sa culture et ses ressources du jour au lendemain pour s'accommoder d'un régime de 30 jours plus 30? C'est à vous d'en décider.

• (1605)

M. Bill Siksay: Monsieur le commissaire, il y a un sujet que vous n'abordez pas dans vos recommandations; c'est toute la question de l'invocation du droit d'auteur de la Couronne, qui semble pourtant limiter le droit d'accès à l'information. Lorsque l'administration invoque le droit d'auteur de la Couronne, elle impose une limite concrète quant à l'utilisation qui peut être faite de l'information fournie. Y a-t-il une raison particulière pour laquelle vous n'avez pas fait de recommandation sur le droit d'auteur de la Couronne?

M. Robert Marleau: Je pense que cette question est abordée dans la documentation concernant la Loi sur la transparence du gouvernement.

Comme je l'ai dit, je me suis efforcé de formuler ici un ensemble de recommandations qui, du numéro un au numéro 12, portent sur le même sujet, en évitant d'y ajouter des questions administratives que je considère comme indépendantes si elles ne sont pas incluses dans ces 12 recommandations. Cela ne veut pas dire pour autant qu'on peut se dispenser d'une étude minutieuse du reste de la Loi sur la transparence du gouvernement, mais j'ai laissé de côté de nombreux sujets pour que mes recommandations soient plus cohérentes.

M. Bill Siksay: D'accord.

Le président: Merci, monsieur Siksay.

Monsieur Poilievre.

M. Pierre Poilievre (Nepean—Carleton, PCC): Oui, merci encore une fois de votre présence parmi nous aujourd'hui.

Je remarque qu'à la deuxième recommandation dont vous nous avez fait part, monsieur le commissaire, vous dites que toute personne devrait avoir le droit de demander l'accès aux documents. Voulez-vous dire par là que la citoyenneté canadienne n'est pas un préalable à l'invocation de la Loi canadienne sur l'accès à l'information?

M. Robert Marleau: En effet, monsieur. Je considère, compte tenu de ce qui se fait dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, ainsi que dans certaines de nos provinces et dans le contexte de nos engagements à l'égard des Nations Unies et du Commonwealth, que le droit universel d'accès est impératif à l'âge de l'Internet. Par exemple, celui qui présente une demande d'immigration au Canada à partir de l'étranger, qui n'est donc pas citoyen canadien mais qui souhaite avoir accès à son dossier, doit actuellement passer par une tierce partie pour obtenir communication de ce dossier. Ma recommandation réglerait ce problème. Prenons aussi le cas d'un universitaire d'Édimbourg, en Écosse, qui fait une étude comparative des politiques en vigueur dans deux pays du Commonwealth et qui veut obtenir de l'information à ce sujet, mais ne peut pas l'obtenir à moins de passer par un courtier si cette information ne lui est pas fournie sur demande.

M. Pierre Poilievre: Combien coûte au total le traitement de toutes les demandes d'accès à l'information soumises à l'administration?

M. Robert Marleau: Je n'ai pas ce chiffre sous les yeux, mais quelqu'un va vous le trouver. Si je me souviens bien de la séance de la semaine dernière, c'est environ 49 millions de dollars.

M. Pierre Poilievre: Quarante-neuf millions de dollars. Quel est le montant des frais perçus?

M. Robert Marleau: Il est de 404 208,63 \$.

M. Pierre Poilievre: L'administration récupère donc environ 1 p. cent de ses coûts.

M. Robert Marleau: Oui.

M. Pierre Poilievre: Le traitement des demandes d'accès à l'information se solde donc par un déficit d'exploitation d'environ 48 millions de dollars, soit 99 p. 100.

On compte actuellement 30 millions de requérants potentiels —ou moins si l'on retranche les personnes de moins de 18 ans. Si l'on porte le total des requérants éventuels de l'accès à l'information à quatre milliards de personnes, quel sera le coût d'exploitation ou le déficit d'exploitation du système pour notre gouvernement?

M. Robert Marleau: Pour avoir une réponse approximative à votre question, il faudrait multiplier 1 425 \$ par quatre milliards. Mais si nous voulons parler du coût de l'accès à l'information si ce droit était étendu à tous les utilisateurs possibles, il faut regarder la norme à l'échelle internationale. Aux États-Unis, la loi américaine peut être invoquée par tous les citoyens de la planète, y compris par tous les Canadiens, qui peuvent présenter une demande d'accès à l'information à Washington. Tout ce que je propose, c'est une harmonisation avec ce qui se fait ailleurs, notamment au Royaume-Uni et dans certaines de nos provinces.

Je pense que pour vous, le coût net du régime ne serait pas différent, ou ne le serait guère. Ceux qui sont à l'étranger et veulent invoquer la loi passent par un courtier quelconque pour obtenir l'information; on a donc créé une véritable petite industrie. Je veux pas dire que...

M. Pierre Poilievre: Cela fait d'ailleurs partie de notre plan de relance économique.

Des voix: Ah, ah!

M. Robert Marleau: Cela fait peut-être partie de votre plan de relance économique, mais ce régime existe depuis 25 ans, et le Secrétaire général du Commonwealth nous reproche de ne pas harmoniser notre régime d'accès à l'information avec celui des autres pays signataires membres de l'ONU ou du Commonwealth, ce qui rendrait l'information librement accessible.

• (1610)

M. Pierre Poilievre: Je ne prétends pas que quatre milliards d'étrangers vont se précipiter pour présenter des demandes d'accès à l'information. Cependant, nous sommes obligés de tenir compte du coût des nouveaux utilisateurs potentiels, étant donné que 99 p. 100 du coût des demandes d'accès à l'information sont assumés par les contribuables et non par les requérants. Je voulais savoir si vous aviez une idée approximative de ces coûts supplémentaires.

M. Robert Marleau: Non, je n'ai pas de chiffres précis. À première vue, le cas devrait être marginal. Actuellement, ceux qui veulent accéder au régime depuis l'étranger peuvent le faire, et ceux qui y renoncent parce qu'il faudrait payer un courtier ne représentent qu'une proportion infime.

J'estime que c'est une question de principe; il en va de l'image que le Canada veut se donner en matière d'accès à l'information par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays comme le Mexique ou les États-Unis.

M. Pierre Poilievre: Si nous recevons une vague de nouvelles demandes d'accès à l'information provenant, par exemple, de chercheurs du monde entier qui veulent obtenir des renseignements sur le gouvernement canadien, ne craignez-vous pas une augmentation des délais d'attente pour les requérants canadiens?

M. Robert Marleau: Encore une fois, une augmentation marginale du nombre des utilisateurs n'aura qu'un effet marginal sur le régime. Actuellement, les universitaires sont en queue de liste parmi les catégories d'utilisateurs au Canada, et je suppose que sur le plan international, la proportion des universitaires susceptibles d'invoquer notre loi serait à peu près la même.

M. Pierre Poilievre: Mais à notre dernière séance, vous avez reconnu que si l'arriéré s'accumule et si le délai de 30 jours est moins souvent respecté aujourd'hui qu'avant, c'est notamment à cause de l'expansion considérable du domaine de l'accès à l'information autorisé par le gouvernement conservateur en vertu de la Loi fédérale sur la responsabilité, qui a suscité une recrudescence des demandes et, par conséquent, une accumulation des retards. Chaque fois qu'on étend la portée d'une initiative, qu'il s'agisse de l'accès à l'information ou d'autre chose, on invite plus de gens à s'en prévaloir et on augmente les délais pour ceux qui s'en prévalent déjà.

M. Robert Marleau: Monsieur le président, je ne voudrais pas contredire le député, mais pour autant que je me rappelle de mes propos, l'extension de la loi à plus de 70 institutions a entraîné une augmentation des demandes et des plaintes, mais ce n'en est pas la cause essentielle. Il y a eu une augmentation d'environ 6 p. 100 par an pendant six ans et, d'une année sur l'autre, il ne semble pas y avoir de corrélation directe entre l'extension et le nombre de demandes présentées.

On a noté une forte augmentation du nombre de plaintes. Au lieu de l'augmentation générale de 35 p. 100 sur cinq ou six ans, les plaintes ont augmenté de 142 p. 100. D'après nos données, cette augmentation est partiellement imputable aux nouvelles institutions visées, indépendamment des événements de CBC Radio-Canada en 2007-2008. Mais l'augmentation du volume des demandes ne leur est pas attribuable.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Wrzesnewskyj, s'il vous plaît.

M. Borys Wrzesnewskyj (Etobicoke-Centre, Lib.): Merci, monsieur le président.

Monsieur Marleau, j'aimerais poursuivre sur le même sujet que M. Poilievre. Je pense que ce qu'il veut dénoncer, c'est cette procédure complexe qui n'est pas très rentable. En revanche, la conclusion qu'il en tire, à savoir qu'il faut limiter l'accès à l'information, est à l'opposé, je pense, de celle à laquelle vous en venez, comme la plupart des Canadiens.

Tout semble indiquer que nous avons un régime d'accès à l'information qui date du milieu du XX^e siècle, malgré tous les progrès technologiques extraordinaires qui sont là pour nous offrir plus efficacement la transparence à moindre coût dans une perspective démocratique. Quelqu'un — c'est peut-être vous — a cité en exemple la Nouvelle-Zélande, où l'information est systématiquement divulguée. C'est une formule proactive qui dispense de faire remplir des formulaires, de les traiter et de fouiller dans les archives.

Ne serait-il pas normal, au XXI^e siècle, d'utiliser autre chose que cette méthode désuète du XX^e siècle? Elle est non seulement non rentable, mais en plus, elle prête le flanc aux abus. Je ne sais pas s'il y a un lien de cause à effet, mais ces dernières années, on a constaté une augmentation très importante du nombre de plaintes contre cette procédure.

• (1615)

M. Robert Marleau: Votre question comporte deux volets. Le premier concerne le principe de l'accès à l'information, le droit du citoyen d'accéder à l'information. Il n'a jamais été envisagé de fonder la loi sur la règle de l'utilisateur payeur. Au contraire, ce devait être une mesure complémentaire. La façon normale d'obtenir de l'information consiste à la demander gratuitement, puisque le contribuable a déjà payé pour le document qu'il cherche. L'article 2 de la loi, qui a été adoptée en 1983, précise que cette loi vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public.

En ce qui concerne la formule de l'utilisateur payeur, on a prévu des frais de 5 \$, et la réglementation permet en outre de récupérer certains montants. Chacun a fondamentalement et gratuitement droit à un certain nombre d'heures de recherche et à un certain nombre de pages. Au-delà de cette limite, il faut acquitter des frais.

S'il faut débattre...

M. Borys Wrzesnewskyj: Je ne voudrais pas vous manquer de respect, monsieur, mais le temps nous est compté.

Qu'en est-il de la Nouvelle-Zélande, où l'information est systématiquement divulguée? Ou bien parlons de notre système judiciaire; c'est un système ouvert, avec des audiences publiques, et tous les résultats de ces audiences sont immédiatement publiés. Les jugements sont disponibles à tous. Pourquoi ne pas envisager un tel système proactif? Avez-vous des commentaires à faire concernant un tel système?

M. Robert Marleau: La semaine dernière, j'ai fait référence à la Nouvelle-Zélande, parce que son gouvernement publie même les documents confidentiels du Cabinet sur son site Web dans les mois qui suivent la prise de décision. Une divulgation plus systématique, comme c'est le cas au Mexique ou en Écosse, n'est que meilleure. J'ai déjà dit que la prochaine génération va refuser de présenter une demande d'accès à l'information. Elle va exiger de trouver elle-même l'information sur un site Web.

Il y a donc effectivement place à une divulgation plus systématique.

M. Borys Wrzesnewskyj: Est-ce que le système fonctionne bien en Nouvelle-Zélande?

M. Robert Marleau: Je vais laisser cette question à ma collègue. Elle a assisté à une conférence où le commissaire de la Nouvelle-Zélande a fait un exposé. Je pense qu'elle pourra vous répondre plus précisément.

Mme Andrea Neill (commissaire adjointe, Règlement des plaintes et respect de la loi, Commissariat à l'information du Canada): Merci.

La divulgation systématique des documents confidentiels du Cabinet a effectivement un effet déterminant sur le volume des documents demandés en vertu de la loi. On a désormais l'exemple du Québec, où en vertu de la réglementation, certains types de renseignements doivent être systématiquement divulgués.

Le message, c'est toujours que plus le gouvernement divulgue de renseignements de lui-même, moins on doit recourir à la loi.

M. Borys Wrzesnewskyj: Et plus on fait baisser le prix de l'accès à l'information.

Mme Andrea Neill: Oui.

M. Borys Wrzesnewskyj: Certains de vos propos de la semaine dernière m'ont semblé très inquiétants. Par exemple, dans le domaine de l'accès à l'information, on constate souvent une culture de la non-divulgation, tellement qu'on reconnaîtrait presque l'univers d'Orwell. On parle d'accès à l'information, alors qu'il existe une véritable culture de la non-divulgation.

Ce qui m'inquiète également, c'est que les demandes des parlementaires et des journalistes déclenchent le feu jaune. Nous sommes élus pour travailler dans l'intérêt de la population. Nous sommes membres du Parlement. Nous sommes censés demander des comptes à l'exécutif, au gouvernement. Est-ce que vous m'affirmez que les ministères ralentissent délibérément la transmission de l'information aux parlementaires, de manière à ce qu'ils ne puissent s'acquitter de leurs obligations envers la population?

M. Robert Marleau: Permettez-moi de reformuler quelque peu cette affirmation. L'enquête que nous avons menée à la suite de la plainte de l'Association canadienne des journaux concernant le feu jaune nous a permis d'établir que les médias n'étaient pas le groupe de requérants le plus systématiquement visé par le phénomène du feu jaune; les avocats et les parlementaires les devançant de beaucoup.

On déclenche le feu jaune lorsqu'on estime qu'une demande est sensible, généralement pour accompagner la divulgation de mesures de communication ou pour informer expressément un gestionnaire hiérarchique, voire même le ministre, de ce qu'on est sur le point de divulguer, ce que je trouve tout à fait normal. Ce qui me pose problème, c'est que des mesures spéciales de ce genre violent les droits des requérants de certaines catégories de se faire servir dans des délais raisonnables aux termes de la loi.

• (1620)

M. Borys Wrzesnewskyj: N'est-ce pas le contraire qui serait normal? En tant que parlementaires élus, nous avons notamment pour fonction de demander des comptes au gouvernement. Nous devons être en mesure de voir la réalité en toute transparence. Ne serait-il pas normal de traiter nos demandes en urgence, plutôt qu'au ralenti?

Nous sommes déjà dans une situation inacceptable où vous dites vous-même que les délais prévus ne sont pas respectés pour l'ensemble de la population. J'ai connu un jour le désagrément de devoir attendre six mois après avoir présenté une demande d'accès à l'information. Ne serait-il pas normal d'exiger le contraire? Ne pouvez-vous pas recommander au gouvernement de traiter en urgence les demandes des parlementaires?

M. Robert Marleau: Votre proposition pourrait s'intégrer à une autre phase de la modernisation de la loi. Aux États-Unis, par exemple, les parlementaires et les journalistes sont exonérés de frais pour certaines catégories de demandes. Leur rôle, qui consiste à demander au gouvernement de rendre des comptes en présentant des demandes, est ainsi reconnu.

Je suis d'accord avec vous, c'est effectivement le nirvana de la liberté d'information. Mais pendant des années, j'ai aidé les députés à rédiger les questions qu'ils inscrivent au *Feuilleton* pour obtenir une réponse du gouvernement sur un point précis, et je sais que même à cette époque, le délai d'obtention d'une réponse posait déjà problème.

Le président: Merci.

Monsieur Dechert, c'est à vous.

M. Bob Dechert (Mississauga—Erindale, PCC): Merci, monsieur le président.

Monsieur le commissaire, je vous remercie de vos commentaires et de votre témoignage.

Vous avez parlé du déclenchement du feu jaune. Je crois qu'il en a été aussi question dans le cadre du programme des renseignements sur les conventions collectives. À la dernière réunion, nous avons fait état d'articles publiés dans le *Toronto Star* et ailleurs entre 2003 et 2005. Cela ne date-t-il pas du gouvernement précédent?

M. Robert Marleau: Si. L'enquête s'est déroulée de 2003 à 2005, et nous en avons publié les conclusions l'été dernier. Le Secrétariat et le président du Conseil du Trésor ont répondu à trois de nos recommandations. Ils ont accepté de renoncer à ces procédures, ou du moins de respecter les délais.

M. Bob Dechert: Donc, cette prétendue culture existe depuis un certain temps.

M. Robert Marleau: Oh, les problèmes dont je parle ici se posent parfois depuis 25 ans.

M. Bob Dechert: Merci.

Vous avez parlé tout à l'heure de votre recommandation numéro 2, qui concerne l'accès à l'information pour tout le monde, y compris pour des gens qui ne sont pas citoyens canadiens. Vous avez mentionné en exemple ce qui se fait aux États-Unis et au Mexique.

Pourriez-vous nous renseigner sur ce que font les États-Unis et le Mexique en matière de recouvrement de coûts, par exemple, à l'égard des étrangers qui présentent des demandes d'information? Pouvez-vous également nous dire si ces deux pays permettent la divulgation de documents confidentiels du Cabinet?

M. Robert Marleau: En ce qui concerne le traitement des demandes des étrangers aux États-Unis, l'administration ne fait aucune distinction. Les frais réglementaires s'appliquent aussi bien aux citoyens qu'aux non-citoyens.

M. Bob Dechert: Pouvez-vous nous parler du recouvrement des coûts aux États-Unis?

M. Robert Marleau: Il faudrait que je revoie le règlement américain, mais il est assez semblable au nôtre. L'administration accorde gratuitement un certain nombre d'heures de recherche et un certain nombre de photocopies, au-delà desquelles s'ajoutent des frais de 20 ¢ par page, des frais de préparation du document et d'autres du même genre. Les deux règlements sont très semblables. C'est qu'il n'y a ni ombudsman, ni commissaire aux États-Unis. Celui qui veut faire appel doit se pourvoir en justice, ce qui peut naturellement coûter très cher.

Quant au Mexique, je vais demander à ma collègue, qui parle espagnol, d'évoquer l'expérience mexicaine.

•(1625)

Mme Suzanne Legault (commissaire adjointe, Politiques, communications et opérations, Commissariat à l'information du Canada): À ma connaissance, il n'y pas de recouvrement particulier des coûts à l'égard des requérants qui sont à l'extérieur du pays ou qui n'ont pas la citoyenneté mexicaine.

La grande particularité d'une loi sur l'accès à l'information rendue accessible à tous, c'est qu'elle rend l'information accessible par Internet, et c'est là un progrès technologique majeur. Si nous pouvions intégrer l'accès par Internet à notre loi, notre système entrerait de plein pied dans le XXI^e siècle. Je suppose que cela

permettrait au gouvernement de réaliser à long terme des économies considérables.

En tout cas, c'est la façon dont le système mexicain s'est développé. Cela dit, seule une très faible proportion de la population mexicaine a accès à Internet. L'accès à l'information est donc très restreint, mais au Canada, je crois que d'après les dernières données, plus de 80 p. 100 de la population a accès à Internet; ce serait donc bien différent.

M. Bob Dechert: Je conçois parfaitement qu'il soit souhaitable d'utiliser Internet pour fournir l'information, mais ne serait-il pas possible de demander au requérant s'il est citoyen canadien?

Mme Suzanne Legault: La difficulté, pour les gens du Secrétariat du Conseil du Trésor, c'est que l'obligation de définir le statut de résidence des requérants les empêche de passer à un système reposant entièrement sur Internet.

M. Bob Dechert: Et pourquoi ne pas exiger que les demandeurs fournissent, par exemple, leur NAS? Ne serait-ce pas utile?

Mme Suzanne Legault: Je pense que cela compromettrait la sécurité et la confidentialité.

M. Bob Dechert: Eh bien, actuellement, vous connaissez déjà les demandeurs, ou du moins quelqu'un au gouvernement les connaît.

Qu'en est-il des documents confidentiels du Cabinet? Ces renseignements sont-ils accessibles aux États-Unis et au Mexique?

M. Robert Marleau: Aux États-Unis, on impose le secret administratif concernant ces documents. D'ailleurs, leurs contrôles sont assez stricts, à vrai dire. Or, le principe au Canada est différent, puisque nous avons recours à la surveillance d'une tierce partie indépendante. Les États-Unis n'ont pas d'ombudsman.

M. Bob Dechert: Nous avons donc déjà une longueur d'avance sur eux à cet égard.

M. Robert Marleau: C'est exact. Ils nous emboîteront bientôt le pas.

Au Canada, c'est le seul cas où le commissaire doit croire le gouvernement ou le greffier sur parole lorsqu'un certificat indique que les renseignements ne peuvent être divulgués parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet.

M. Bob Dechert: Comment, par exemple, interdiriez-vous...

Le président: Je suis désolé, monsieur Dechert. Malheureusement, nous devons passer à un autre membre du comité, mais peut-être pourrez-vous intervenir à nouveau plus tard.

Monsieur Guimond.

[Français]

M. Claude Guimond (Rimouski-Neigette—Témiscouata—Les Basques, BQ): Merci, monsieur le président.

Bonjour, monsieur Marleau. Votre recommandation 8 suggère d'étendre l'application de la loi aux documents confidentiels du Cabinet ou, en d'autres termes, d'inclure ceux-ci dans la loi.

Le système parlementaire britannique procède-t-il de la sorte présentement?

M. Robert Marleau: Plusieurs provinces ont ce genre de disposition dans leur propre loi. En Colombie-Britannique et en Alberta, le commissaire a au moins un droit de regard sur les plaintes qui sont refusées. Je ne sais pas avec certitude s'il en est de même pour le Québec; on va le vérifier.

La recommandation vise à changer l'exclusion absolue en exemption discrétionnaire. Les documents ne seraient pas nécessairement divulgués, mais au moins, on appliquerait les principes d'exemption de la loi, et le commissaire aurait un droit de regard sur les plaintes.

Pour le moment, ces documents sont exclus automatiquement sur décision unilatérale du gouvernement, sans que le commissaire ait aucun droit de regard.

M. Claude Guimond: Dans les institutions et les administrations que vous venez de mentionner, comment ce système fonctionne-t-il?

M. Robert Marleau: J'ai eu des conversations avec les commissaires provinciaux et territoriaux, et cela ne semble leur poser aucune difficulté. Le fait qu'une tierce partie soit au moins allée consulter le document ajoute un élément de confiance pour les requérants. Si je vous dis que vous ne pouvez pas l'obtenir conformément à une exemption formulée par la loi, au moins, vous avez la satisfaction qu'une personne indépendante du gouvernement a porté ce jugement.

Dans certains cas, on peut voir s'il y a du zèle de la part du Conseil privé ou d'autres institutions et, peut-être, les influencer à exercer leur discrétion avec plus de souplesse. La dynamique vise à faciliter la divulgation.

• (1630)

M. Claude Guimond: Effectivement, la dynamique serait sûrement différente.

Pensez-vous que l'inclusion des documents confidentiels du Cabinet dans la loi aurait un effet sur les délibérations ou sur la prise de décision au plus haut niveau du gouvernement?

M. Robert Marleau: Quant aux opérations du Cabinet, à mon avis, le discours du Cabinet demeurerait exempté, et à juste titre. Dans le modèle de Westminster que vous avez mentionné, la collégialité des ministres est importante. L'optique d'avoir une position commune sur une politique annoncée demeure quand même fondamentale.

Ce n'est pas un problème en Nouvelle-Zélande, où l'on a une divulgation très proactive des décisions du Cabinet, parfois dans un délai de deux à trois mois. Ici, il est question de 20 et 30 ans.

M. Claude Guimond: Merci.

[Traduction]

Le président: Merci.

Monsieur Dechert, allez-y.

M. Bob Dechert: Merci, monsieur le président.

Je voudrais revenir, monsieur Marleau, à notre discussion sur votre deuxième recommandation, dans la mesure où elle se rapporte également à votre recommandation en faveur de l'application de l'accès à l'information aux documents confidentiels du Cabinet.

Par exemple, comment empêcheriez-vous que des groupes comme les talibans ou des gouvernements étrangers, qui pour des raisons quelconques voudraient présenter des demandes d'information futiles ou vexatoires au gouvernement canadien, utilisent le système d'accès à l'information sur le Web pour soumettre des milliers de demandes

concernant la mission en Afghanistan ou des documents confidentiels du Cabinet à cet égard? Comment gérer cette situation?

M. Robert Marleau: Comme je l'ai indiqué plus tôt, je ne crois pas que cela changerait énormément. Il ne fait aucun doute que les talibans peuvent d'ores et déjà engager leurs propres agents et conserver l'anonymat en ayant recours de l'étranger à un intermédiaire résidant au Canada.

M. Bob Dechert: Au moins nous saurions à qui nous avons affaire.

M. Robert Marleau: Peut-être, mais c'est difficile à déterminer, selon la personne. C'est censé être des renseignements privés et confidentiels protégés par le ministère. En ce sens, je ne vois pas de problème.

En ce qui concerne les documents confidentiels du Cabinet, nous recommandons de passer d'une exclusion absolue à une exception discrétionnaire, ce qui signifie que le Bureau du Conseil privé devrait toujours décider de ce qui devrait être divulgué. Il n'est pas question de rendre accessibles tous les documents du Cabinet. Il y aurait surveillance par une tierce partie, c'est-à-dire que le commissaire pourrait consulter les documents et dire aux demandeurs: « Je suis désolé, vous ne pouvez pas y avoir accès. » Ce serait beaucoup plus facile à accepter, je pense, étant donné le mandat de mon bureau, que: « Je suis désolé, je n'y ai pas accès. Le greffier me dit qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet. »

M. Bob Dechert: Savez-vous si, actuellement, des gouvernements étrangers utilisent la Loi sur l'accès à l'information pour trouver, par exemple, des renseignements concernant les négociations commerciales du Canada? Avez-vous des raisons de croire que cela se produit?

M. Robert Marleau: Je ne me souviens pas d'avoir constaté ce genre d'activité dans le cadre de nos enquêtes sur les plaintes, mais n'oubliez pas que le reste de la loi s'applique. Il y a une série d'exemptions. Les ministères doivent préserver la confidentialité des secrets d'État. Honnêtement, au cours de ces 25 années d'application, la loi a bien servi la collectivité. À ma connaissance, il n'y a pas eu de fuite grave par le biais de l'accès à l'information sur des dossiers qui n'auraient pas dû être divulgués.

Nous demandons qu'on élargisse l'application à certains documents qui sont pour l'instant exclus, comme les documents confidentiels du Cabinet.

M. Bob Dechert: Je m'inquiète de ce qui pourrait arriver dans un système sur le Web, puisque quiconque ayant un ordinateur pourrait y avoir accès gratuitement de n'importe où dans le monde. Il me semble que cela pourrait devenir ingérable.

M. Robert Marleau: Dans mon dernier rapport, j'avais conclu que les documents sur support papier sont déjà ingérables. Le gouvernement croule sous le poids de sa propre paperasse, qui s'accroît avec chaque nouvelle demande.

M. Bob Dechert: La transition vers un système sur le Web n'exacerberait-elle pas le problème?

M. Robert Marleau: Non, je pense qu'une divulgation plus proactive sur le Web serait un pas dans la bonne direction, comme nous l'avons déjà dit. Il serait également utile d'offrir des services d'archivage pour les documents qui ont déjà été divulgués, afin qu'ils soient accessibles facilement. En outre, exclure certains passages avec un marqueur noir ou un logiciel, avant de l'afficher sur un site Web, revient au même. Je pense qu'il serait beaucoup plus rapide de le faire sur le Web.

•(1635)

M. Bob Dechert: En ce qui concerne votre troisième recommandation, qui porte sur le pouvoir exécutoire, pourriez-vous me donner un exemple vécu du genre de pouvoir que vous envisagez?

M. Robert Marleau: Prenons un cas hypothétique. Un ministère a recours à des frais de préparation pour dissuader les demandeurs. En d'autres mots, vous demandez aux fonctionnaires d'effectuer une recherche sur une série de documents, mais ils vous indiquent qu'il vous en coûtera 5 000 \$. Vous y penserez peut-être deux fois avant d'aller de l'avant. Vous allez peut-être préciser davantage votre recherche, non pas avec l'aide du ministère, mais parce que vous ne pouvez pas déboursier autant. Vous allez peut-être réussir à ne payer que 250 \$. Cela contrevient à l'esprit de la loi.

Il n'existe aucun recours dans ces cas, même si on me soumet une plainte. Toutefois, nous pouvons exercer une influence considérable sur les frais par le truchement de nos enquêtes. Dans le cas présent, je pourrais exiger du ministère qu'il abolisse ses frais, s'il s'agit d'un abus délibéré pour ne pas divulguer certains renseignements. Dans certains cas, les ministères essaient de gagner du temps pour gérer leur charge de travail. Cela découle d'un manque de ressources. Si le ministère demande au demandeur de payer davantage que ce qu'il prévoyait, il pourrait renoncer, ce qui permettrait au ministère de poursuivre ses autres activités.

Les pouvoirs exécutaires serviraient à des fins administratives pour gérer ce genre de problèmes.

M. Bob Dechert: Avez-vous déjà constaté ce genre de situation?

M. Robert Marleau: Oui.

M. Bob Dechert: D'accord.

Passons maintenant à votre recommandation cinq sur l'éducation du public et la recherche. Pourriez-vous nous donner une idée du budget dont vous auriez besoin pour effectuer cette sensibilisation, pour offrir des ateliers de promotion, etc.?

M. Robert Marleau: Ce sont des dépenses que nous n'avons pas chiffrées. Il existe des repères dans le système, vu que le commissaire à l'information dispose de ce pouvoir. Il en va de même de certains de nos collègues des provinces. Selon mon habitude, je suggérerais une approche prudente et graduelle.

Pour l'instant personne ne s'en occupe. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a un mandat d'éducation et de formation des fonctionnaires. J'ai quant à moi un mandat de défense des droits, qui peut parfois déranger le Conseil du Trésor, si je le pousse un peu loin. Je vois mal comment je pourrais justifier les prélèvements de fonds pour des enquêtes en vue d'imprimer des brochures. Ceci dit, il n'existe personne qui ait le mandat d'informer des citoyens de leurs droits ou, du moins, personne qui soit indépendant du gouvernement.

Laissez-moi vous donner un exemple tiré d'une conférence de presse donnée après la parution du rapport, il y a deux semaines. Un journaliste expérimenté m'a carrément demandé pourquoi je n'exerçais pas mes pleins pouvoirs en tant que commissaire, pourquoi je n'ordonnais pas simplement, monsieur le président,

que l'information soit divulguée. J'ai dû lui rappeler poliment, devant tous ses collègues, que je n'ai pas de pouvoir d'ordonnance, que je peux seulement faire des recommandations. Il existe donc des vides sur la loi qu'une simple documentation informative et didactique dissiperait.

Le président: Merci.

Monsieur Siksay, s'il vous plaît.

M. Bill Siksay: Merci, monsieur le président.

Commissaire, la quatrième recommandation suggère que l'on accorde au commissaire à l'information le pouvoir d'enquêter ou non sur les plaintes. Vous souhaitez obtenir ce pouvoir discrétionnaire. Vous avez indiqué, je le sais, que le processus d'examen judiciaire habituel continuerait à s'appliquer dans les cas où vous auriez pris la décision de ne pas faire enquête. Dans la section de votre documentation où vous parlez des repères de comparaison, vous indiquez que l'acception de ce pouvoir discrétionnaire varie selon les instances: pouvoir très étendu, dans certains cas, où les commissaires ont le pouvoir discrétionnaire de refuser d'effectuer une enquête si c'est indiqué par les circonstances; pouvoir bien plus étroitement encadré dans d'autres cas, où il faut pour cela que la demande soit triviale, faite de mauvaise foi, futile, vexatoire ou s'apparentant à un abus du droit d'accès à l'information.

D'après vous, qu'est-ce qui vaudrait mieux? Que l'on vous accorde un mandat large ou qu'on l'encadre de façon claire?

M. Robert Marleau: Généralement parlant, je pense qu'il serait important d'en définir un peu la portée, mais qu'un mandat large serait plus utile. Il donnerait au commissaire le type de souplesse requis, selon moi, pour changer des comportements qui, sans être nécessairement vexatoires et frivoles, s'en rapprochent dangereusement. Mais si je dois prouver devant les tribunaux qu'une demande est « vexatoire », il n'est pas dit que j'aie gain de cause. Il faudrait y investir beaucoup de temps et de ressources.

Je suis redevable devant le Parlement. En classant par catégorie ou autrement les cas dans lesquels nous aurions décidé de ne pas procéder à une enquête, je pourrais sûrement, d'une part, être aussi transparent que possible sans porter atteinte à la vie privée des demandeurs ou du plaignant et, d'autre part, satisfaire le Parlement du fait que le commissaire n'a pas perdu la tête et n'abuse pas de son autorité.

Il y a 25 ans que nous sommes là, nous sommes une démocratie assise. Si vous conférez au commissaire des pouvoirs de fouille assez conséquents et si vous me faites confiance ou si vous lui faites confiance pour les utiliser, ce serait un tout petit pas de l'avant pour incorporer au système une certaine efficacité. Vu les autres pouvoirs que nous confère déjà la loi, pour lesquels il faut être très responsables et redevables, c'est un petit ajout.

•(1640)

M. Bill Siksay: En ce qui concerne votre recommandation pour que le Parlement passe en revue la Loi sur l'accès à l'information tous les cinq ans, si ledit comité ne peut déposer de projet de loi à la suite de l'examen, n'y a-t-il pas risque de créer un rapport parlementaire de plus qui s'empilera sur une étagère oubliée, si le gouvernement qui a particulièrement intérêt à protéger l'information n'est pas préparé à agir conformément aux recommandations? Y a-t-il un autre mécanisme pour veiller à ce que, après un examen de ce type, il y ait des recommandations qui fassent l'objet d'un débat à la Chambre et qui trouvent leur place dans un projet de loi?

M. Robert Marleau: En matière de débat, le comité a bien sûr accès à la Chambre en présentant un rapport et en demandant l'adoption. Ce serait en quelque sorte une garantie de saisir la Chambre de la question une fois tous les cinq ans. Quant à garantir un changement, c'est plus délicat; les parlementaires ont plus de pouvoir quand le gouvernement est minoritaire.

Que montrent nos 25 ans d'expérience? Un examen prévu par la loi a eu lieu en 1987, avec très peu de conséquences. Mille neuf cent quatre-vingt-dix-sept a marqué un autre jalon, avec un amendement au paragraphe 67(1). La date suivante à noter a été 2006, avec l'élargissement de la LFR. Les trois événements n'étaient pas reliés. Aucun n'a résulté d'un examen parlementaire comme celui que nous recommandons ici. Il s'agissait plus de saisir la Chambre et le comité des questions de l'heure au bon moment, ainsi que de l'évolution et de la maturation du système.

M. Bill Siksay: Savez-vous s'il existe dans d'autres systèmes parlementaires un mécanisme permettant à un comité permanent, mettons, de déposer un projet de loi et d'amener un débat à la Chambre, sans le soutien du gouvernement?

M. Robert Marleau: Non, pas que je sache, dans le système de Westminster. Les comités tirent leurs pouvoirs de la Chambre elle-même. Si je peux brièvement m'exprimer en tant qu'ancien greffier de la Chambre...

M. Bill Siksay: C'est bien ce que j'espérais.

M. Robert Marleau: ... Selon moi, il ne faut surtout pas changer les procédures parlementaires en loi. Cela nuit à la souplesse dont la Chambre a besoin de temps en temps pour s'orienter comme elle l'entend. Si elle est liée par la loi, elle n'a plus le choix.

Le président: Monsieur Siksay, je le regrette, mais nous allons devoir passer à la personne suivante.

Monsieur Wrzesnewskyj, s'il vous plaît.

M. Borys Wrzesnewskyj: Merci.

Nous avons un système lourd et coûteux à l'ombre duquel s'est établie une culture de non-divulgateion. Au cours des deux dernières années, nous avons vu les plaintes se multiplier à un taux exponentiel. Nous ne semblons pas pressés d'accueillir le XXI^e siècle et d'adopter la technologie d'aujourd'hui pour améliorer la transparence du gouvernement, si bien que nous en sommes réduits à améliorer le système existant.

Je vais laisser de côté les suggestions et les recommandations précises que vous avez faites. Je crois que les sections d'AIPRP doivent être indépendantes au sein de chaque ministère. Est-ce bien le cas?

M. Robert Marleau: Eh bien, elles figurent parmi les services. Au titre de la loi, l'administrateur d'une institution délègue son pouvoir à un coordonnateur donné, mais les sections figurent parmi les services du ministère.

M. Borys Wrzesnewskyj: Elles ne sont donc pas véritablement indépendantes?

M. Robert Marleau: Non. Elles ont un pouvoir délégué par l'administrateur de l'institution.

M. Borys Wrzesnewskyj: Le personnel des sections d'AIPRP provient généralement du ministère?

•(1645)

M. Robert Marleau: Oui. Il s'agit habituellement de fonctionnaires encadrés par la Loi sur la fonction publique.

M. Borys Wrzesnewskyj: Donc, si quelqu'un a recours au processus d'AIPRP parce qu'il a des plaintes à l'encontre d'un ministère, le personnel d'une section d'AIPRP peut en fait réunir de la documentation pour une plainte portant sur un domaine où ils ont travaillé pendant des années. N'est-ce pas possible?

M. Robert Marleau: Il faut tenir compte de deux particularités. Il y a le Bureau de coordination de l'AIPRP, qui gère toutes les demandes, et les envoie à ce que nous appelons les BPR, le secteur des programmes opérationnels. Donc je suis un fonctionnaire très occupé à envoyer à temps les chèques de pension aux retraités et je reçois une demande d'accès du Bureau de coordination qui me dit de laisser tomber ce que je fais pour y répondre. C'est ainsi que cela se passe au sein d'un ministère. L'information provient généralement du côté opérationnel; elle n'est pas nécessairement réunie de façon proactive par le coordonnateur de l'AIPRP. Ils ont doté le coordonnateur de l'AIPRP selon les besoins...

M. Borys Wrzesnewskyj: Potentiellement, c'est même donc pire si la demande va précisément là où se trouve peut-être le problème.

M. Robert Marleau: Potentiellement, oui. C'est une situation dont nous faisons l'expérience avec...

M. Borys Wrzesnewskyj: Ce n'est pas un très bon système.

M. Robert Marleau: Je pense que le système repose sur le principe voulant que les fonctionnaires doivent respecter la loi et servir les Canadiens et les Canadiennes.

M. Borys Wrzesnewskyj: À ce sujet, la semaine dernière, devant le Comité des comptes publics, j'ai soulevé la question du témoignage d'agents de la GRC qui travaillaient dans une section d'AIPRP. L'un d'entre eux en particulier a soulevé tout un problème en racontant comment il avait préparé une réponse à une demande d'AIPRP mais avait été convoqué à la salle de conférence des commissaires, où un sous-commissaire lui avait demandé un petit tour de passe-passe. Le sous-commissaire avait préparé une documentation différente et voulait la substituer à la documentation qu'avait préparée l'agent.

Nous avons entendu d'autres témoignages préoccupants, en fait. Un comité parlementaire a demandé certains documents d'une section d'AIPRP au sein de la GRC, un mercredi soir. Le vendredi, à l'heure de la fermeture, un membre haut placé du personnel du sous-commissaire est arrivé et a demandé exactement les mêmes documents, documents dont ils avaient sans doute déjà des copies dans le bureau du sous-commissaire, si bien que je ne sais pas bien pourquoi ils auraient fait l'objet d'une demande.

Vous voyez sans doute où je veux en venir. Comment peut-on s'en remettre au système, s'il n'y a pas d'indépendance entre le ministère et ces sections d'accès à l'information? La plupart des gens qui font une demande, sauf s'il s'agit d'universitaires... Mais si c'est un citoyen ordinaire, un journaliste ou un député qui fait une demande, c'est parce que nous avons des préoccupations. Nous faisons ces demandes pour que les gens soient directs et transparents avec nous. Et, en fait, nous transmettons ces demandes aux personnes même susceptibles d'avoir commis l'erreur ou, dans le pire des cas, d'essayer de la dissimuler.

Le président: Le temps est quasiment écoulé. Je vais laisser à M. Marleau la chance de répondre.

M. Robert Marleau: J'essaierai d'être très bref, monsieur le président.

On attend parler de coordonnateurs de l'AIPRP qui subiraient des pressions de la gestion pour prendre du retard, ne pas divulguer, passer au feu orange pour gagner du temps, etc. On en entend parler. Je pense que c'est en bonne part un mythe, même s'il y a aussi un fond de vérité. Dans le cadre d'une enquête, toutefois, il est rare que nous puissions individualiser une personne ayant le type de comportement que vous décrivez.

S'il y a un problème dans les rapports du coordonnateur de l'AIPRP avec l'administrateur de l'institution, c'est que, trop souvent, il est tellement en bas de l'échelle qu'il a peu d'influence sur le système au sein de son propre ministère. Ces gens manquent de ressources, ce qui peut être parfois délibéré, je ne le sais pas. En tout cas, il n'existe pas de détermination à remédier à la situation, telle que celle qui s'est vue au ministère de la Justice récemment.

Sauf si ces personnes sont formées pour que la situation change, il faudrait que ces personnes reçoivent une formation spéciale, qu'elles aient leur propre identité, leur propre compétence et leur propre agrément, comme les spécialistes de la vérification interne, qui doivent respecter certaines normes professionnelles. Je pense que ce serait un grand pas vers la constitution d'un corps de coordonnateurs de l'AIPRP qui se distinguerait par sa confiance, son expertise et son professionnalisme.

Le président: Merci.

Madame Block, s'il vous plaît.

•(1650)

Mme Kelly Block (Saskatoon—Rosetown—Biggar, PCC): Merci beaucoup, monsieur le président.

Je suis heureuse d'avoir l'occasion de vous revoir, monsieur Marleau.

Vous avez indiqué plus tôt que l'ajout de 69 nouvelles institutions à votre mandat n'avait pas eu de répercussions appréciables sur votre charge de travail. Par contre, vous avez indiqué la semaine dernière qu'au moins la moitié des plaintes que vous traitiez étaient directement reliées à Radio-Canada. Ce sont des faits qui ne semblent pas concorder avec votre déclaration d'aujourd'hui. Pourriez-vous éclaircir la situation?

M. Robert Marleau: Prenez juste les sociétés d'État, par exemple. En fait, Radio-Canada était véritablement une exception, l'an dernier, première année où elle tombait sous le coup de la loi. Pour toutes les autres sociétés d'État, nous avons constaté une activité normale, que ce soit le nombre des demandes, dans l'ensemble, ou le nombre des plaintes.

Radio-Canada affrontait une situation telle que celle décrite dans la recommandation 12, où un utilisateur unique fait une multitude de demandes en même temps. Aucune institution, selon moi, n'aurait pu répondre en 30 jours; et aucune institution n'aurait pu répondre en 60 jours, avec l'allongement raisonnable que nous proposons. Nous avons eu quelque 435 plaintes, je crois. Je ne pouvais pas y répondre en 90 ou 120 jours.

Il faut mettre Radio-Canada sur la touche quand on étudie la question, je crois, si on veut se faire une idée de la tendance. La différence dans le nombre de demandes traitées, d'une année sur l'autre, quand l'application de la loi a été élargie à ces nouvelles entités, a été d'environ 6 p. 100.

Du côté des plaintes, l'augmentation de 142 p. 100 était due en grande partie au fait que la période pour porter plainte avait été réduite, passant d'un an à 60 jours, plutôt qu'à l'ajout d'institutions supplémentaires. Les gens ayant fait les demandes déposent leur

plainte plus tôt; ils y sont tenus, s'ils ne veulent pas perdre le droit de porter plainte.

Mme Kelly Block: J'ai une autre question. N'est-il pas vrai que les réformes apportées par la Loi fédérale sur la responsabilité présentée par les conservateurs sont les plus importantes apportées à l'accès à l'information depuis l'adoption de la loi en 1983?

M. Robert Marleau: Oui, elles ont beaucoup élargi la portée de la loi.

Mme Kelly Block: N'est-il pas vrai aussi que les réformes déposées par le gouvernement conservateur ont beaucoup étendu la portée de la loi, qui couvre maintenant des organismes comme Radio-Canada et la Commission du blé?

M. Robert Marleau: Si.

Mme Kelly Block: Vu les actions entreprises par notre gouvernement en à peine plus de trois ans, ne serait-il pas exact de dire que nous appliquons la recommandation d'effectuer un examen parlementaire de la Loi sur l'accès à l'information, en élaborant la Loi fédérale sur la responsabilité et en élargissant votre mandat à d'autres organismes?

M. Robert Marleau: Ce n'est pas étendre mon mandat que de couvrir d'autres organismes, vu que je m'occupe de plaintes; j'ai maintenant plus d'organismes qui peuvent se plaindre.

Pour répondre à votre remarque sur les recommandations que je fais aujourd'hui, je dirais que oui, la portée de la loi a été élargie et oui le Parlement a agi de façon proactive en allant chercher plus de transparence. Toutefois, nous avons créé un plus grand problème. Maintenant, il y a d'autant plus d'organismes qui ont essentiellement le même type de problèmes: une documentation sur papier, des prolongations des délais, un manque de ressources, un manque de personnes formées partout dans le système. En fait, les sociétés d'État trient sur le volet les fonctionnaires, y compris ceux de mon bureau, et les embauchent pour lancer leur service.

Étendre la portée de la loi était donc une bonne intention mais, si nous ne remédions pas à la structure et à certains des mécanismes, nous risquons seulement de créer un plus grand problème.

Mme Kelly Block: Merci.

M. Pierre Poilievre: Puis-je intervenir?

Eh bien, du côté du parti ministériel, on ne sait plus bien ce qu'il convient de croire. D'une part, on nous dit d'élargir l'accès et de le rendre possible dans un plus grand nombre d'organismes. D'autre part, quand vous parlez du fait que nous avons précisément cela, vous signalez que c'est seulement élargir les problèmes de l'AIPRP généralement parlant à un plus grand nombre d'organismes.

Quel est donc votre recommandation, au bout du compte: plus d'accès ou moins?

M. Robert Marleau: Monsieur, laissez-moi d'abord dire que je n'étais pas parmi ceux qui réclamaient un accès accru à l'information en 2006, lors de l'introduction de la Loi fédérale sur la responsabilité. Le point de vue de mon prédécesseur, l'ancien commissaire, sur les vertus de cette loi a été dûment consigné. Point n'est besoin que je revienne sur la question.

Ce que je vous dis aujourd'hui est qu'il était louable d'élargir la portée de la loi. Je n'ai rien contre cela. Peut-être n'est-ce pas encore assez élargi. Il y a d'autres institutions qui pourraient... Mais les problèmes structureaux dont je fais état depuis deux ans existaient avant la LFR et ils continuent d'exister. Sans une volonté politique pour investir dans le changement et adapter la loi au XXI^e siècle, nous sommes juste... Si vous élargissez encore sa portée, vous élargissez simplement certains des problèmes structureaux.

• (1655)

M. Pierre Poilievre: Enfin, laissez-moi revenir à la question de l'augmentation du nombre des plaintes. Vous avez dit que ces plaintes ne résultaient pas du fait que notre gouvernement avait élargi d'un coup la portée de la Loi sur l'accès à l'information. Vous pensez que d'autres facteurs entrent en jeu. Vous avez peut-être raison, n'empêche qu'une seule institution tombant sous le coup de la loi est responsable de la moitié de toutes les nouvelles plaintes. C'est peut-être une particularité de cet organisme, mais il n'en reste pas moins que ces 500 plaintes figurent dans les 1 000 nouvelles plaintes citées dans votre rapport. Elles sont donc largement responsables de l'augmentation du nombre des plaintes. Ce n'est pas que le gouvernement fait un plus mauvais travail. C'est juste qu'il y a un plus grand nombre d'organismes à l'encontre desquels ont porté des plaintes et donc un plus grand nombre de plaintes.

M. Robert Marleau: C'est vrai jusqu'à un certain point: plus il y a d'organismes plus il peut y avoir de plaintes. Mes chiffres ont augmenté de 80 p. 100 d'une année à l'autre, Radio-Canada inclusivement. Mais la tendance est à la baisse. Nous restons à environ 2 100 plaintes, mettons. Le nombre des plaintes de Radio-Canada a diminué d'environ 250 par rapport à l'an dernier. Cela devrait se stabiliser pour une institution donnée.

L'autre facteur est le raccourcissement de la période, introduit par la Loi fédérale sur la responsabilité. Je ne pense pas que ce soit une mauvaise chose, vu qu'un délai d'un an était un peu long. Un délai de 60 jours seulement incite les gens à agir, à la fois dans les ministères et chez les gens qui font des demandes.

M. Pierre Poilievre: Selon vous, quel pourcentage des nouvelles plaintes doit être attribué à ce changement?

M. Robert Marleau: Je dirais de 40 à 50 p. 100.

M. Pierre Poilievre: Vous avez donc la moitié des nouvelles plaintes qui viennent d'un organisme récemment ajouté à la loi et l'autre, plus ou moins, qui peut être attribuée aux changements du délai pour porter plainte. En fait, il n'y a pas de véritable augmentation dans le nombre des plaintes, d'après les chiffres que vous nous avez communiqués aujourd'hui et dans votre rapport.

M. Robert Marleau: Je peux vous dire que j'en avais 1 560 et que maintenant j'en ai 2 350. Pour moi, la différence est on ne peut plus concrète.

Le président: Bon, c'est un domaine sur lequel les membres du comité vont devoir se pencher avec attention, j'en suis convaincu. Il faut vraiment savoir s'il y a un problème et, s'il y a un problème, comment on peut y remédier. Sauf erreur de ma part, M. Marleau a affirmé à plusieurs reprises lors de sa conférence de presse et à d'autres occasions que l'augmentation du nombre des plaintes n'était pas proportionnelle à la durée du délai. Je crois en fait que la question de la durée du délai mérite un examen un peu plus attentif de notre part, mais je suis sûr que nous y viendrons.

J'ai noté les gens qui voulaient intervenir dans l'ordre où ils en exprimaient le désir: M. Siksay, puis Mme Thi Lac, puis tout autre

membre du comité qui a un besoin pressant d'intervenir avant que nous passions à notre dernier point.

Monsieur Siksay, s'il vous plaît.

M. Bill Siksay: Merci, monsieur le président.

Monsieur le président, avant que Mme Block ou M. Poilievre tombent de leur chaise à force de se donner des tapes dans le dos, laissez-moi simplement rappeler que la liberté de l'information et l'accès à l'information figuraient à l'honneur dans le programme du Parti conservateur lors de la campagne électorale de 2006. Or, ils n'ont presque rien fait pour tenir cette promesse de la campagne. Ils n'ont pas appliqué les recommandations de l'ancien commissaire, M. Reid, dans un projet de loi qu'il avait introduit et qui, selon le commissaire actuel, reste, il l'a affirmé à plusieurs reprises, une priorité. Alors mettons un peu la pédale douce à l'autosatisfaction, même si j'évite d'être partisan dans nos réunions.

Commissaire, l'un des grands problèmes en matière d'accès à l'information est la nécessité de tenir des dossiers appropriés. C'est une préoccupation majeure chez les gens qui s'intéressent à la question du fait que le gouvernement ne le fait pas. Ce point précis ne semble pas figurer dans vos recommandations. Je crois que les recommandations de l'ancien commissaire, M. Reid, mentionnaient quelque chose à cet effet. Mais allaient-elles assez loin? Est-ce que la recommandation de l'ancien commissaire réglera les problèmes liés à la nécessité de tenir des dossiers à jour?

• (1700)

M. Robert Marleau: Si je me souviens bien, le devoir de tenir des dossiers à jour, pour l'ancien commissaire, comme pour moi, n'a pas sa place dans la loi dont nous traitons. Il a sa place, selon moi, dans la Loi sur les archives nationales du Canada.

Le devoir de tenir des dossiers à jour et le concept d'un accès à ces dossiers sont deux principes. C'est à l'archiviste que devrait revenir la responsabilité de préciser ce qui est nécessaire et devrait être conservé à long terme et ce qui devrait être conservé temporairement, afin que l'histoire de l'élaboration des politiques s'inscrive, au bout du compte, dans le cadre dont auront besoin les archives.

Pour ce qui est du devoir de tenir des dossiers, on se heurte à la définition de ce qu'est un dossier, si cela doit comprendre un pense-bête griffonné à la hâte. C'est là que les choses se compliquent.

Ma responsabilité est de garantir l'accès aux dossiers qui existent. Je dois, bien sûr, promouvoir leur existence mais j'estime que cela relève de la Loi sur les archives nationales du Canada.

M. Bill Siksay: Savez-vous si on a suggéré des changements particuliers qui, selon vous, amélioreraient la constitution de dossiers?

M. Robert Marleau: Je me souviens avoir lu le débat sur la Loi fédérale sur la responsabilité. On a envisagé la création d'une responsabilité du devoir de tenir des dossiers et l'opinion allait d'un bout de la gamme à l'autre quant aux sanctions en cas d'abstention délibérée de tenir un dossier qui devait être tenu: d'une infraction criminelle aux sanctions administratives ou disciplinaires habituelles en cas de non-rendement.

M. Bill Siksay: Je pense que c'est une question que je vous ai déjà posée l'autre jour. Il y a encore des organismes gouvernementaux qui ne sont pas couverts par notre Loi sur l'accès à l'information, même avec les changements apportés depuis la venue au pouvoir des conservateurs. Y a-t-il dans les recommandations de M. Reid ou dans les vôtres une mesure qui amènerait tous les organismes gouvernementaux, mettons, et tous les ministères à tomber sous le coup de la loi?

M. Robert Marleau: Dans mon témoignage de la semaine dernière, j'ai indiqué que notre position de base était d'aller où allaient les sous. Si le contribuable paie, cela devrait être accessible.

M. Bill Siksay: Est-ce un point abordé dans le projet de loi de M. Reid, autant que vous vous souveniez?

M. Robert Marleau: En partie, sans toutefois aller aussi loin que de dire d'aller où vont les sous.

M. Bill Siksay: Et comment diriez-vous « d'aller où vont les sous » dans une loi ou une recommandation législative?

M. Robert Marleau: En ce qui concerne, par exemple, l'application du principe au Sénat, l'administration générale du Sénat est financée par le contribuable et ne relève pas, actuellement, de la Loi sur l'accès à l'information. Il en va de même de certaines subventions versées directement à des organismes liés par contrat à la Couronne.

Aller là où vont les sous risque de nous mener très loin mais le principe qui devrait prévaloir, c'est que le contribuable devrait avoir accès à tout ce qu'il a payé.

M. Bill Siksay: Merci, monsieur le président.

Le président: Madame Thi Lac, s'il vous plaît.

[Français]

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: Monsieur le commissaire, quand nous nous sommes rencontrés la semaine dernière, je vous ai posé la question suivante: les demandes supplémentaires proviennent-elles du fait que plusieurs éléments des dossiers reçus avaient été biffés? On parle de demandes multiples, mais il s'agit peut-être de demandes répétées par les mêmes requérants.

Combien y a-t-il de demandes sur le même sujet par le même demandeur et qu'on pourrait qualifier de demandes complémentaires à la demande initiale?

M. Robert Marleau: Il est difficile pour moi de les chiffrer parce que je ne reçois que les plaintes. Je ne possède aucune évaluation de ce qui se passe dans le système relativement au genre de dynamique que vous décrivez. Je constate par les plaintes que certains requérants demandent régulièrement la même information. Ils suivent un dossier. Ce n'est pas toujours la même demande. Parfois, cela couvre une période légèrement différente de celle couverte dans la demande originale. Suite à la réception de certains documents, cela entraîne évidemment des demandes supplémentaires. Cependant, s'ils ne sont pas satisfaits de l'information, si elle a été biffée à l'extrême ou s'il y a eu du zèle avec le crayon noir, ils portent plainte chez nous, et nous faisons enquête.

• (1705)

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: On dit que le nombre est grandissant ou qu'il y a des délais, mais ça peut être dû au fait que l'information demandée est tellement diluée que les personnes qui ont besoin de cette information doivent encore adresser des demandes d'accès à l'information, alors que leur demande initiale était claire et limpide. Tout simplement, on n'y a pas répondu adéquatement.

M. Robert Marleau: Il existe des situations telles que celle que vous décrivez. Par contre, ce n'est pas nécessairement la norme. Depuis que la loi a été modifiée pour devenir la Loi fédérale sur la responsabilité, elle exige du chef d'agence une obligation d'assistance. Si le demandeur pose la question et que ce n'est pas assez clair, il y a une obligation d'essayer de l'aider à trouver son document ou de préciser sa demande, pour produire un document dans lequel la réponse est fournie dans les délais prescrits par la loi.

Le législateur a ajouté l'obligation d'aider. Il est supposé y avoir un dialogue, un effort. Il y a des demandeurs qui demandent tous les courriels échangés par le ministre de l'Environnement et le sous-ministre de l'Environnement avec tous leurs collègues des provinces, de 2004 à 2007.

Le demandeur cherche-t-il quelque chose de précis? Dans certaines situations, si le demandeur est prêt à être plus précis, il aura un service plus rapide. Dans d'autres cas, cela peut prendre beaucoup de temps, dépendamment de l'ampleur de la demande.

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: La semaine dernière, j'ai également posé des questions au sujet des plaintes que vous recevez, soit les plaintes qui étaient traitées en priorité et les autres. Je m'étais amusée à dire que celles des parlementaires se retrouvaient seulement dans la première catégorie.

Je veux savoir une chose. Quel est le pourcentage de ces plaintes qui résulte du fait qu'il n'y a pas eu de suivi ou que l'information était insuffisante lors de la demande initiale?

M. Robert Marleau: C'est difficile de donner un chiffre exact. On établit des catégories entre les demandes qui font l'objet d'un refus, partiel ou entier, et celles liées à des questions administratives. C'est à peu près égal. Toutefois, il y en a un peu plus du côté administratif, soit 52 ou 53 p. 100, et 46 ou 47 p. 100 du côté des refus. Les refus dont on se plaint auprès de nous représentent environ 50 p. 100 des cas.

Mme Ève-Mary Thāi Thi Lac: Vous dites vouloir réformer la loi. On est d'accord et on trouve que c'est une nécessité.

Lorsque vous parlez de réformer cette loi, ne devrait-il pas aussi y avoir un volet qui obligerait les ministères à être plus transparents dans leur façon de procéder? N'est-ce pas là une partie de la solution?

M. Robert Marleau: Ma collègue va ajouter quelque chose à ce sujet.

Mme Suzanne Legault: Je voudrais seulement indiquer que lorsqu'on a fait l'exercice des fiches de rendement, un des engagements du commissariat était d'évaluer, lorsqu'on examine les plaintes, jusqu'à quel point la divulgation a été complète, exacte et fondée sur la loi.

Il s'agit d'une mesure que l'on ne fait pas en ce moment et qu'on s'est engagé à faire dans l'avenir. Même si on a des plaintes qui sont résolues, donc fondées, dans les cas de refus de divulgation, on n'a pas dans nos dossiers en ce moment d'information suffisante pour vraiment déterminer si les ministères, les institutions, ont bien appliqué les exemptions et si le maximum d'information a été divulgué. C'est une chose qu'il faut faire.

[Traduction]

Le président: Monsieur Wrzesnewskyj, s'il vous plaît.

M. Borys Wrzesnewskyj: Merci.

Monsieur Marleau, pouvez-vous nous donner la définition des documents confidentiels du Cabinet?

M. Robert Marleau: Pour l'essentiel, elle figure à l'article 69 de la loi.

• (1710)

M. Borys Wrzesnewskyj: En particulier, quelles catégories de documents confidentiels du Cabinet sont exclues du régime de l'accès à l'information?

M. Robert Marleau: Par exemple, les mémoires au Cabinet, par lesquels le Cabinet est saisi des nouvelles propositions émanant des ministères. Le principe est moins clair pour certaines parties des documents de travail, mais depuis des années, la définition même des documents de travail fait l'objet de discussions. Le compte rendu des délibérations des ministres et les documents de ce genre sont exclus de la portée de la loi, de même que les communications entre ministres sur les questions intéressant le Cabinet.

M. Borys Wrzesnewskij: C'est donc assez précis, mais assez souple également.

Qu'en est-il des délais? Quelles catégories de documents confidentiels du Cabinet sont mises à la disposition du public, et à quel moment? En est-il question dans la loi?

M. Robert Marleau: Si l'on prévoit une exemption discrétionnaire à ce sujet, comme nous le proposons, ce sera au Cabinet, ou au greffier du Conseil privé, d'en décider. Actuellement, il n'a pas le choix lorsqu'il soumet son avis au premier ministre. Il est obligé de dire: « Ces documents sont exclus; ils relèvent de la portée de l'exclusion. » Mais si c'est une décision discrétionnaire, il faudra considérer la demande, évaluer ses conséquences, le préjudice éventuel et les délais à respecter.

M. Borys Wrzesnewskij: C'est pour cela qu'on peut se retrouver dans une situation ridicule comme celle-ci: il y a un an, j'ai présenté à Patrimoine Canada une demande d'accès à l'information concernant les discussions sur le financement accordé à différents groupes multiculturels et 49 pages, 46 ou 47 ont été caviardées en tant que documents confidentiels du Cabinet. C'était encore plus ridicule que cela, car je demandais de l'information sur l'époque où les libéraux, et non les conservateurs, étaient au pouvoir. Les ministres de l'époque étaient même prêts à parler publiquement des différentes demandes et des montants en cause, mais nous n'avons pas pu obtenir les documents parce que les conservateurs s'y sont opposés en disant qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet, alors qu'ils remontaient à la période où les libéraux étaient au pouvoir.

Ne serait-il pas grand temps de limiter les pouvoirs discrétionnaires du Conseil privé, des ministres et du Cabinet du premier ministre, qui peuvent caviarder des pages et des pages de documents demandés, même s'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet? Ne pensez-vous pas qu'il est temps de fixer des limites précises à la définition des documents confidentiels du Cabinet, à ce qu'il est permis de ne pas divulguer et à la durée de la non-divulgaration, ne serait-ce qu'au nom de la transparence dans les affaires publiques?

M. Robert Marleau: La législation actuelle prévoit une durée de 20 ans avant toute divulgation. Évidemment, nous demandons une révision à ce sujet.

Le projet de loi sur la transparence du gouvernement réduit la période d'attente à 15 ans. Dans plusieurs provinces et plusieurs pays, c'est cinq ans. En cas d'exemption discrétionnaire, le Cabinet peut décider qu'il convient, dans l'intérêt public, de publier un document avant la fin du délai prévu.

Actuellement, je ne peux pas reprocher au greffier d'exclure un document, puisque c'est prévu dans la loi. Il n'a même pas la possibilité de recommander la divulgation; l'exclusion est prévue dans la loi.

M. Borys Wrzesnewskij: Il faudrait donc que les règles soient plus claires et plus précises.

M. Robert Marleau: C'est exact.

M. Borys Wrzesnewskij: On a élargi la portée de la loi pour y inclure les sociétés d'État, ce qui a causé quelques difficultés

administratives. Qu'en est-il des organismes indépendants à but non lucratif formés par le gouvernement, comme les aéroports, par exemple? L'autorité aéroportuaire de Toronto n'a pas d'actionnaires à qui rendre des comptes. Elle est indépendante du gouvernement et il est impossible d'obtenir de l'information sur son fonctionnement interne; pourtant, les contribuables devraient assumer des milliards de dollars si les choses tournaient mal.

Avez-vous fait des recommandations concernant les entités créées par le gouvernement en vertu d'une loi?

M. Robert Marleau: Une partie de l'information est accessible indirectement par le biais des questions de transport, concernant les aéroports, le contrôle de la navigation aérienne et les choses de ce genre. Même si ces entités ne sont pas financées directement par le gouvernement, celui-ci y joue son rôle d'autorité de réglementation.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, il faut suivre les sous. C'est l'argent du contribuable, qui a donc le droit de poser des questions et d'obtenir des réponses, qu'il s'agisse de la Commission canadienne du blé ou de toutes les autres commissions qui entrent désormais dans la portée de la loi. Je pense que le meilleur recours est de suivre les sous.

• (1715)

Le président: Voilà une intéressante discussion qui va se poursuivre.

Monsieur Marleau, vous avez dit la dernière fois que si la loi n'est pas modifiée — et je m'efforce de ne pas déformer vos propos —, elle n'atteindra pas ses objectifs tels qu'ils sont formulés actuellement. C'était de votre part un point de vue assez audacieux, à savoir que la loi n'est pas efficace et ne rend pas aux Canadiens le service qu'ils attendent d'elle.

Malgré toutes les tentatives d'y remédier, il semble que la seule façon, pour le gouvernement, de régler le problème, s'il faut modifier la loi, est de présenter un projet de loi au Parlement. Est-ce aussi votre point de vue?

M. Robert Marleau: Oui, et je pense avoir dit à la dernière séance — et je suis certain de l'avoir dit lors de ma conférence de presse — que ces modifications vont nécessiter un investissement considérable en ressources et en interventions; le projet de loi va nécessiter une initiative ministérielle assortie d'une recommandation royale. Je ne pense pas qu'on puisse arranger la loi en y prévoyant de nouvelles procédures administratives en l'absence d'un investissement considérable.

Le président: J'ai toutes sortes de questions à poser, mais je les réserve à nos témoins. Nous espérons accueillir le ministre après la semaine de relâche, soit le lundi, soit le mercredi. Nous voulons avoir son avis sur ce qui va se passer. Je ne veux pas spéculer, mais je puis vous assurer que le comité va étudier minutieusement vos arguments ainsi que ceux des témoins et du ministre avant de présenter au Parlement le rapport qui lui semblera opportun.

Nous vous remercions du temps que vous nous avez consacré et des questions que vous avez abordées. J'espère que vous allez réfléchir à une question qui m'intéresse, c'est-à-dire qui décide si l'intérêt public l'emporte sur la nécessité du secret. Chaque fois qu'un gouvernement doit se prononcer à ce sujet, il peut bloquer le système. Dans un tel cas, votre charge de travail risque de doubler du jour au lendemain. Nous poserons la question aux autres témoins.

Merci beaucoup.

Je vais suspendre la séance avant d'aborder la dernière question que j'aimerais soumettre au comité.

- _____ (Pause) _____
-
- (1720)

Le président: Nous sommes de nouveau en séance.

Chers collègues, je vous signale la présence parmi nous du légiste de la Chambre, M. Walsh, qui est en compagnie du conseiller parlementaire principal, M. Greg Tardi; vendredi dernier, M. Walsh a reçu une lettre de la commission Oliphant, une lettre d'avocat à avocat, en quelque sorte. Il m'en a fait part le jour-même; il m'en a envoyé une copie et m'a demandé ce que j'en pensais.

Je ne devrais pas vous en parler déjà, parce qu'il y a d'abord une question de procédure à régler, mais j'ai jugé qu'il était important d'en faire part au comité. J'ai demandé à M. Walsh de colliger différentes questions et personnellement, je considère que seul le dernier élément, à savoir la motion proprement dite, est pertinent en l'espèce. Je crains que la commission ne commence ses travaux à moins que nous ne formulions une réponse. Je suis sûr que M. Walsh

va répondre et qu'il va essentiellement demander si le comité doit réaffirmer l'engagement qu'il a pris envers nos témoins à propos du privilège parlementaire.

Je demande donc à soumettre la question à l'étude du comité. Je me préoccupe tout simplement du temps, étant donné que les audiences sont sur le point de commencer. Si nous ne répondons pas à la commission, elle va agir à sa guise, et je crois savoir qu'elle va essayer d'utiliser les témoignages recueillis en comité. Je pense qu'il est important pour nous de décider si nous allons réaffirmer notre point de vue et en faire part dans les plus brefs délais à la commission, de façon qu'il n'y ait aucun malentendu concernant les règles du Parlement.

Tout d'abord, je voudrais savoir si le comité est prêt à renoncer au préavis de 48 heures avant qu'il ne soit saisi d'une question.

Une voix: D'accord.

M. Pierre Poilievre: De ce côté-ci, nous ne sommes pas d'accord.

Le président: Il n'y a pas d'accord.

Merci.

La séance est levée.

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

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

**Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante :
Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address:
<http://www.parl.gc.ca>**

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.