

# **Syndicat canadien de la fonction publique**

Mémoire au Secrétariat du Conseil du Trésor  
du Canada : Examen de l'accès à l'information

*13 août 2021*

---

## Introduction

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) est le plus important syndicat au Canada. Il compte 700 000 membres à travers le pays. Le SCFP représente des travailleuses et des travailleurs dans les soins de santé, les services d'urgence, l'éducation, les services de garde à la petite enfance, le secteur municipal, les services sociaux, les bibliothèques, les services d'utilité publique, les transports, les lignes aériennes, etc. Il défend les travailleuses et les travailleurs qui fournissent les services publics dont dépendent les gens. Nous plaidons également pour de meilleurs services publics qui amélioreraient nos collectivités et la vie de *toute* la population.

L'accès à l'information est essentiel à nos objectifs fondamentaux d'amélioration des conditions de travail et de plaidoyer pour des services publics solides et universellement accessibles. Nous utilisons le système d'accès à l'information à des fins de négociation collective; pour aider nos membres à fournir le plus haut niveau de service en nous assurant qu'ils sont en sécurité et en bonne santé au travail, et qu'ils reçoivent une rémunération et des avantages sociaux équitables pour les services qu'ils fournissent. Nous utilisons également ce système pour mener des recherches d'intérêt public. L'accès aux informations gouvernementales éclaire nos campagnes pour de meilleurs services publics, nous aide à suivre la manière dont les fonds publics sont dépensés et nous permet de demander des comptes aux gouvernements.

### **Le SCFP appuie le mémoire du Congrès du travail du Canada à cette consultation.**

Nous avons des commentaires et des recommandations supplémentaires qui suivent ci-dessous. Parallèlement à notre mémoire, des représentantes et des représentants du SCFP ont participé activement à chaque « atelier d'examen de l'AI ».

Nous constatons que les questions posées dans le cadre de la présente consultation sont très vastes. Le SCFP encourage fortement au président du Conseil du Trésor à solliciter les commentaires du public sur des propositions particulières avant de déposer le rapport final au Parlement.

## CADRE LÉGISLATIF

La *Loi sur l'accès à l'information* est fondée sur le principe « du droit du public à [la] communication [des documents de l'administration fédérale], les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif ». <sup>1</sup> Malheureusement, plusieurs dispositions de la Loi sont incompatibles avec les principes fondamentaux énoncés dans l'objet de la Loi, voire les violent.

### **Problèmes de portée**

Le fait que les cabinets du premier ministre et des ministres ne soient pas assujettis à la Loi demeure un problème grave. Les parties prenantes et les utilisatrices et utilisateurs de l'accès à l'information n'ont pas oublié la promesse électorale du Parti libéral du Canada, en 2015, de veiller « à ce que la Loi s'applique aux cabinets ministériels, y compris celui du premier ministre, ainsi qu'aux organismes publics qui assistent le Parlement et les tribunaux ». <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 2(2)(a).

<sup>2</sup> « Le bon plan pour renforcer la classe moyenne. » Parti libéral du Canada, 2015.

<https://s3.documentcloud.org/documents/2448348/new-plan-for-a-strong-middle-class.pdf>

Cette promesse a été formulée sous forme de directive à la présidente du Conseil du Trésor et à la ministre de la Justice dans leurs lettres de mandat de novembre 2015.<sup>3</sup> Cet engagement envers la population canadienne n'a toujours pas été respecté. Au lieu de cela, dans le projet de loi C-58 *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence (2019)*, le gouvernement a institué des exigences de publication proactives pour les documents aseptisés, comme les lettres de mandat et les trousseaux d'information pour les nouveaux ministres. Les documents relatifs à l'administration et aux décisions des cabinets du premier ministre et des ministres ne peuvent être demandés. Les cabinets du premier ministre et des ministres ne sont toujours pas assujettis au droit d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

➤ **Notre recommandation : Étendre le champ d'application de la Loi pour inclure le cabinet du premier ministre et les cabinets ministériels à la partie I : Accès aux documents de l'administration fédérale.**

Le SCFP sait très bien que les gouvernements conservateurs et libéraux successifs ont de plus en plus transféré les services publics, les fonctions et les responsabilités de l'État ou d'un autre organisme public au secteur privé. Une conséquence essentielle de la privatisation est une perte de transparence et de responsabilité, due en grande partie à l'immense difficulté d'accéder à l'information. Les entités privées qui exercent des fonctions publiques ou qui reçoivent un financement public important ne sont pas non plus assujetties à la Loi. L'actuelle commissaire à l'information, Mme Maynard, et l'ancienne commissaire à l'information, Mme Legault, ont fait des recommandations répétées au gouvernement pour soumettre à la *Loi sur l'accès à l'information* les organismes auxquels le gouvernement confie la prestation de programmes qui fournissent des services gouvernementaux ou qui exercent des activités de nature gouvernementale.<sup>4</sup> Le public a le droit de connaître les renseignements essentiels sur la privatisation. Toute entité privée cherchant à faire affaire avec le gouvernement et à avoir accès à du financement public devrait s'attendre à être soumise au droit d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme l'a dit la commissaire Legault, une large couverture permet aux citoyens d'évaluer la qualité, la pertinence et l'efficacité des services fournis au public et d'examiner l'utilisation des fonds publics. Cette augmentation de la transparence, à son tour, augmente la responsabilité envers le public. Cette question est devenue particulièrement urgente alors que les gouvernements, non seulement au Canada, mais partout dans le monde, continuent de réduire leurs effectifs et de céder les services traditionnellement fournis par la fonction publique au secteur privé. Ce critère garantit que les entités qui agissent dans l'intérêt public sont soumises à des mécanismes de transparence et de responsabilité appropriés.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> « ARCHIVÉE - Lettre de mandat de la présidente du Conseil du Trésor du Canada. Justin Trudeau, premier ministre du Canada. Cabinet du premier ministre, 12 novembre 2015. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2015/11/12/archivee-lettre-de-mandat-de-la-presidente-du-conseil-du-tresor-du>.

« ARCHIVÉE - Lettre de mandat du ministre de la Justice et procureur général du Canada. Justin Trudeau, premier ministre du Canada. Cabinet du premier ministre, 12 novembre 2015. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2015/11/12/archivee-lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-justice-et-procureur>.

<sup>4</sup> « Striking the Right Balance for Transparency: Recommendations to Modernize the Access to Information Act. » Commissaire à l'information du Canada, mars 2015. « Observations et recommandations de la Commissaire à l'information dans le cadre de l'examen du système d'accès à l'information au sein du gouvernement du Canada. » Commissaire à l'information du Canada, 12 janvier 2021. <https://www.oic-ci.gc.ca/fr/ressources/rapports-publications/observations-et-recommandations-de-la-commissaire-linformation>

<sup>5</sup> « Striking the Right Balance: Recommendations to Modernize the Access to Information Act: Submission to ETHI on Recommendation 1.1: Criteria for Coverage, » Commissaire à l'information du Canada, 25 février 2016.

- **Notre recommandation : Élargir la portée de la Loi pour inclure les entités privées qui offrent des programmes, des services ou des fonctions publics substantiels, ou qui reçoivent un financement public substantiel pour exécuter des programmes, des services ou des fonctions publics.**

La *Loi sur l'accès à l'information* n'exige pas que les autres lois soient conformes à ses dispositions ou qu'elles soient invalidées dans la mesure où elles sont incompatibles avec la Loi. En l'absence d'une telle disposition, d'autres lois peuvent élargir la *Loi sur l'accès à l'information*. En fait, il existe une annexe complète de ces lois dans la Loi. L'article 24 (1) de la *Loi sur l'accès à l'information* interdit la divulgation de tout document contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une des 65 autres lois énumérées à l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Lorsque la Loi a été adoptée en 1983, cette annexe n'énumérait que 33 lois.

Prenons comme exemple flagrant l'art. 28 (1) de la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada*, qui interdit à la Banque de divulguer des informations « à l'égard des promoteurs de projets d'infrastructures et des investisseurs du secteur privé ou des investisseurs institutionnels dans de tels projets ». Quiconque divulgue de tels renseignements « commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale 10 000 dollars et une peine d'emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines. »<sup>6</sup> La Banque de l'infrastructure du Canada administre 35 milliards de dollars de fonds publics, mais elle est entourée de secret d'une manière qui limite le droit du public d'examiner de près les décisions relatives aux investissements dans l'infrastructure. La Banque est déjà visée par la *Loi sur l'accès à l'information* et ses exemptions pour les documents fondés sur la confidentialité commerciale, l'intérêt économique du gouvernement ou les conseils politiques. Ces exemptions supplémentaires dans la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada* empêchent davantage la population d'évaluer les décisions prises par une entité publique qui travaille ostensiblement dans l'intérêt public.

- **Notre recommandation : Retirer la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada* de l'annexe II à la *Loi sur l'accès à l'information*.**

### **Abus d'exemptions et d'exclusions**

D'après l'expérience du SCFP, les exemptions offertes par l'art. 20, comme les secrets commerciaux d'un tiers; les informations financières, commerciales, scientifiques ou techniques qui sont des renseignements confidentiels fournis à une institution gouvernementale par un tiers; et les informations qui pourraient nuire à la position concurrentielle d'un tiers ont été interprétées de manière beaucoup trop large et empêchent la divulgation d'informations critiques. À titre d'exemple particulièrement flagrant, le SCFP a soumis une demande d'information concernant la décision du gouvernement d'investir dans le projet de train léger sur rail REM, et 95 pour cent des documents divulgués étaient caviardés.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada, LC 2017, ch. 20, art. 403, art. 31.

<sup>7</sup> « Privatisation du REM : les documents qui justifient l'injection par les libéraux de 1,2 milliard de dollars dans le projet demeurent secrets. » Syndicat canadien de la fonction publique, 7 décembre 2017. <https://scfp.ca/privatisation-du-rem-les-documents-qui-justifient-linjection-par-les-libéraux-de-12-milliard-de>.

Ces exceptions ne sont pas conformes à la norme internationale de divulgation maximale, ni au premier principe de la Loi selon lequel les exceptions au droit d'accès doivent être limitées et spécifiques. Il n'est pas acceptable que des renseignements se rapportant uniquement à des intérêts de tiers ne soient pas divulgués. Il doit plutôt y avoir démonstration claire du préjudice réel et grave résultant de la divulgation, et ce préjudice doit être supérieur à l'intérêt public d'avoir accès à l'information.

C'est un problème grave que des documents importants comme les analyses « d'optimisation des ressources », de risques et de rentabilisation préparées par des consultants et des entreprises privées dans le cadre de leur argumentaire pour un partenariat public-privé ou une opportunité de contrat avec le gouvernement soient presque toujours censurés ou cachés au public.

Les décideurs du gouvernement s'appuient sur ces documents pour prendre des décisions financières importantes, mais ceux-ci ne sont pas soumis à l'examen du public. Cela est particulièrement préoccupant étant donné que plusieurs vérificateurs et vérificatrices générales provinciales ont constaté que le coût des projets PPP était beaucoup plus élevé que celui des marchés publics.<sup>8</sup> Parmi les renseignements les plus importants pour le public, mentionnons ceux sur les dépenses gouvernementales. Il est essentiel pour la santé de notre démocratie que les dépenses gouvernementales soient transparentes et que le public ait confiance.

- **Notre recommandation : Modifier l'art. 20 pour en faire une exemption fondée exclusivement sur le préjudice.**

Le fait qu'il n'existe aucun mécanisme de révision de l'art. 69 (exclusions : documents confidentiels du cabinet) est une violation flagrante du premier principe de la Loi, qui stipule que les décisions quant à la communication d'informations gouvernementales devraient être examinées indépendamment du gouvernement. Ni le ou la commissaire à l'information ni la Cour fédérale n'ont le pouvoir de réviser les décisions de retenir des documents en vertu de l'art. 69 pour déterminer si les allégations de confidentialité du cabinet sont justifiées. Depuis longtemps, l'article 69 est l'exclusion la plus fréquemment citée. En 2019-2020, il a été invoqué par les institutions 3 658 fois, alors que toutes les autres exclusions combinées ont été invoquées 554 fois.<sup>9</sup>

- **Notre recommandation : Habilitier le ou la commissaire à l'information à examiner de manière indépendante les décisions de l'institution de refuser les demandes d'accès en citant l'exclusion pour cause de confidentialité du cabinet.**

### **Aucune responsabilité pour les prolongations, les consultations**

L'article 9 de la Loi autorise des prolongations « que justifient les circonstances » pour répondre aux demandes lorsqu'on réclame un grand nombre de documents et que le respect du délai de 30 jours interférerait de manière déraisonnable avec le fonctionnement de l'institution, lorsque des consultations sont nécessaires ou lorsqu'il faut notifier des tiers. La Loi ne prescrit aucun délai pour ces prolongations.

---

<sup>8</sup> Reynolds, Keith. « Canada Infrastructure Bank and the Public's Right to Know. » Columbia Institute, septembre 2017.

<https://www.columbiainstitute.ca/sites/default/files/resources/Columbia%20Infrastructure%20Bank%20English%20for%20signoff%20Sept%2011%202017.pdf>.

<sup>9</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. « Gouvernement du Canada ». Canada.ca. / Gouvernement du Canada, 30 décembre 2020. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/acces-information-protection-reseignements-personnels/statistiques-airpr/rapport-statistique-acces-information-protection-reseignements-personnels-2019-2020.html>.

Cela donne une grande latitude au ou à la responsable de l'accès à l'information pour déterminer la période de prolongation. Dans la pratique, il y a peu d'uniformité dans l'établissement des délais pour les prolongations. Un échéancier prescrit pour les prolongations est important pour établir les attentes à la fois de la partie demanderesse et de la tierce partie, et peut mieux éclairer l'affectation des ressources en vue de répondre aux demandes d'accès à l'information. De longues périodes de prolongation donnent lieu à des informations qui ne sont plus pertinentes pour la partie demanderesse et peuvent nuire à un engagement civique significatif.

- **Notre recommandation : Prescrire une limite de 30 jours civils pour toute prolongation. Une prolongation au-delà de 30 jours doit nécessiter l'approbation du ou de la commissaire à l'information.**

Lorsqu'une prolongation est requise pour obtenir le consentement ou fournir un avis d'intention de divulguer des renseignements de tiers, des délais précis s'appliquent à cette consultation (p. ex., une tierce partie dispose de 20 jours civils pour répondre à l'avis de l'institution). Cependant, il n'y a aucune conséquence pour un tiers qui ne respecte pas les délais de consultation. L'absence de réponse du tiers peut retarder l'ensemble du processus de demande. La partie demanderesse peut être prise à choisir entre s'engager dans le long processus d'appel ou attendre que le tiers coopère avec l'institution.

Par exemple, plus tôt cette année, le SCFP a soumis une demande à l'Agence de santé publique du Canada pour obtenir une copie des contrats entre celle-ci et un tiers. Par la suite, l'Agence a demandé une prolongation de 60 jours pour communiquer avec la tierce partie afin de lui donner l'occasion de plaider en faveur de la non-divulgence des documents. Ce tiers a omis de répondre à l'Agence pendant cette période. L'Agence a maintenant dépassé le délai de 60 jours de deux mois, mais elle ne communiquera pas les dossiers au SCFP, indiquant qu'elle continue de tenter de joindre le tiers.

- **Notre recommandation : Mettre en œuvre une exigence législative selon laquelle si le tiers ne répond pas au processus de consultation dans le délai prescrit, l'information sera divulguée.**

## PROCESSUS ET SYSTÈMES

### Un système sous-financé

La *Loi sur l'accès à l'information* oblige les institutions à répondre aux demandes d'information dans les 30 jours civils. En 2019-2020, près du tiers des demandes traitées n'ont pas été clôturées dans les délais prescrits par la loi, une proportion en augmentation depuis 2015-2016. Cela ne signifie pas que le délai de 30 jours prévu par la loi devrait être allongé. L'échéancier est conforme à la plupart des provinces et territoires du Canada et à de nombreuses juridictions internationales. Le régime d'accès à l'information doit plutôt être adéquatement financé et doté en personnel afin de satisfaire aux exigences de la Loi. La réponse aux demandes d'accès à l'information est une fonction et un service de base du gouvernement; elle doit être dotée de ressources à ce titre.

- **Notre recommandation : Augmenter le financement des programmes d'accès à l'information et embaucher plus d'agentes et d'agents pour ces programmes. Ces postes devraient être des emplois permanents dans la fonction publique, et non des postes temporaires ou sous-traités.**

## Une technologie archaïque

Pas plus tard qu'en juillet, le SCFP a reçu une trousse de divulgation du Bureau du Conseil privé sur un CD-ROM. Cela est inacceptable et ajoute un obstacle supplémentaire à l'accès à l'information. Comme le gouvernement le sait, le lecteur CD-ROM a presque entièrement disparu des parcs informatiques.

De plus, lorsque les documents sont communiqués en format PDF, ils ne sont presque jamais consultables dans le texte; il s'agit surtout de documents imprimés numérisés. La clarté du texte laisse souvent à désirer, et l'impossibilité de faire des recherches dans le texte constitue un obstacle inutile.

D'après l'expérience du SCFP, certaines institutions livrent les documents demandés via le service ePost de Postes Canada (une plateforme sur le point de disparaître), mais c'est l'exception. Le gouvernement devrait instaurer un format de communication normalisé dans toutes les institutions assujetties à la Loi.

- **Notre recommandation : Exiger que tous les documents soient communiqués dans un format lisible et consultable par machine.**

### Résumé des recommandations

- Étendre le champ d'application de la Loi pour inclure le cabinet du premier ministre et les cabinets ministériels à la partie I : Accès aux documents de l'administration fédérale.
- Élargir la portée de la Loi pour inclure les entités privées qui offrent des programmes, des services ou des fonctions publics substantiels, ou qui reçoivent un financement public substantiel pour exécuter des programmes, des services ou des fonctions publics.
- Retirer la Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada de l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information.
- Modifier l'art. 20 pour en faire une exemption fondée exclusivement sur le préjudice.
- Habilitier le ou la commissaire à l'information à examiner de manière indépendante les décisions de l'institution de refuser les demandes d'accès en citant l'exclusion pour cause de confidentialité du cabinet.
- Prescrire une limite de 30 jours civils pour toute prolongation. Une prolongation au-delà de 30 jours doit nécessiter l'approbation du ou de la commissaire à l'information.
- Mettre en œuvre une exigence législative selon laquelle si le tiers ne répond pas au processus de consultation dans le délai prescrit, l'information sera divulguée.
- Augmenter le financement des programmes d'accès à l'information et embaucher plus d'agentes et d'agents pour ces programmes. Ces postes devraient être des emplois permanents dans la fonction publique, et non des postes temporaires ou sous-traités.
- Exiger que tous les documents soient communiqués dans un format lisible et consultable par machine.

:vr/kd:sepb491

EN:tj/cope491