



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

UNE QUESTION À DEUX VOILETS :

**COMMENT AMÉLIORER LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION
TOUT EN RENFORÇANT LES MESURES DE PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS PERSONNELS**

**EXAMEN DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION
ET DE LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS :
RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU
SOLLICITEUR GÉNÉRAL**

**Blaine A. Thacker, député
Président**

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9
Président: Blaine A. Thacker

Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la

Justice et du

Solliciteur

UNE QUESTION À DEUX VOLETS :

COMMENT AMÉLIORER LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION
TOUT EN RENFORÇANT LES MESURES DE PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Étude sur les Lois de l'Accès à l'Information et de
la Protection des renseignements personnels.

INCLUANT:

Premier Rapport à la Chambre

**EXAMEN DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION
ET DE LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS :
RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU
SOLLICITEUR GÉNÉRAL**

Deuxième session de la
trente-troisième législature

mars 1987

Imprimé par le Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, Ontario, Canada K1A 0S2

UNE QUESTION À DEUX VOLETS :

COMMENT AMÉLIORER LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION
TOUT EN RENFORÇANT LES MESURES DE PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

EXAMEN DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION
ET DE LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS
PERSONNELS :
RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU
SOLICITEUR GÉNÉRAL

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Fascicule n° 9
Président: Blaine A. Thacker

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLICITEUR GÉNÉRAL

Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la

MEMBRES

Justice et du Solliciteur général

Alex Kindy
John V. Ruzarski
Blaine A. Thacker
Robert Kaplan



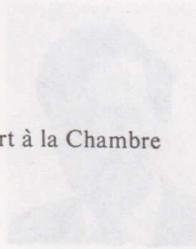
Robert Kaplan
Jim Jenson
Carole Jacques
Robert Horner

CONCERNANT:

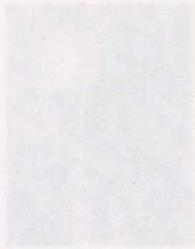
Étude sur les Lois de l'Accès à l'information et de
la Protection des renseignements personnels.

INCLUANT:

Premier Rapport à la Chambre



Rob Nicholson, P.C.
Ottawa (Ont.)
VICE-PRÉSIDENT



Wayne Allwood, M.A.
Sudbury (Ont.)
LE GÉNÉRAL DU COMITÉ



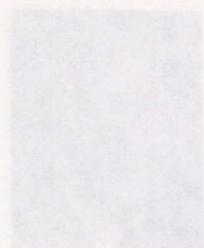
Robert Horner, P.C.
Miramichi (N.B.)



Jim Jenson, P.C.
London Est. (Ont.)



Alex Kindy, P.C.
Calgary Est. (Alb.)



Stan Carver, P.C.
Dundas-Northwest (Ont.)



David Johnston, M.P.
Ottawa (Ont.)

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU
SOLLICITEUR GÉNÉRAL
(Deuxième session, trente-troisième législature)

Président: Blaine A. Thacker
Vice-président: Rob Nicholson

MEMBRES

Robert Horner
Carole Jacques
Jim Jepson
Robert Kaplan

Alex Kindy
Allan Lawrence
John V. Nunziata
Svend J. Robinson
Ian Waddell—(11)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité
Luke Morton

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

(membres et substituts participant à l'étude sur l'accès et les renseignements personnels)



Blaine A. Thacker, P.C.
Lethbridge-Foothills, (Alb.)
(PRÉSIDENT)



Rob Nicholson, P.C.
Niagara Falls (Ont.)
(VICE-PRÉSIDENT)



Warren Allmand, Lib.
Notre-Dame-de-Grâce—
Lachine Est, (Qc)



Robert Horner, P.C.
Mississauga Nord (Ont.)



Jim Jepson, P.C.
London Est (Ont.)



Alex Kindy, P.C.
Calgary Est
(Alb.)



Allan Lawrence, P.C.
Durham-Northumberland
(Ont.)



Svend J. Robinson, N.P.D.
Burnaby, (C.-B.)

Le 20 mars 1986, le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a officiellement pris le nom de Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.

PERSONNEL DU COMITÉ

Direction des comités et de la législation privée

Luke Morton, greffier du Comité
Claudette St. Pierre, secrétaire du greffier
Isabelle Des Chênes, secrétaire
Fiona Bladon, adjointe administrative
Lena L'Ecuyer, relectrice
Carole Dancause, relectrice

Conseillers au Comité

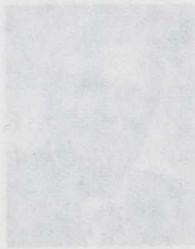
David H. Flaherty
T. Murray Rankin

Service de recherche, Bibliothèque du Parlement

Philip Rosen, coordonnateur de la recherche
Habib Massoud, adjoint de recherche

Bureau des traductions

Andrée Larocque, traductrice



Robert Hume, P.C.
Membre (O.N.)



Warren Allaire, P.C.
Membre (O.N.)



Rob Nicholson, P.C.
Vice-président



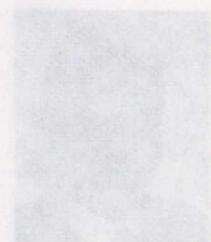
Stuart J. Robson, P.C.
Membre (O.N.)



Alain Fecteau, P.C.
Membre (O.N.)



Mira Ralević, P.C.
Membre (O.N.)



Louisa Ducrocq, P.C.
Membre (O.N.)

ORDRE DE RENVOI

le lundi 19 novembre 1984

IL EST ORDONNÉ,— Que tous les rapports annuels présentés au Parlement, conformément à l'article 72 de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de l'article 72 de la Loi sur l'accès à l'information, soient déferés en permanence au Comité permanent de la justice et des questions juridiques; et

Que la Chambre donne instruction au Comité permanent de la justice et des questions juridiques

1. d'examiner tous les rapports préparés conformément à l'article 72 de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels;
2. d'entreprendre l'examen permanent de l'application de ces lois conformément à l'article 75(1) de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels; et
3. d'examiner à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de ces mesures, les dispositions ainsi que les conséquences de l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, conformément à l'article 75(2) de chacune desdites mesures.

ATTESTÉ

MICHAEL B. KIRBY

Pour le Greffier de la Chambre des communes

Le président,
Blaine A. Thacker, député

* Le 20 mars 1986, le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a officiellement pris le nom de Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.

ORDRES DE RENVOI STATUTAIRES

LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Paragraphe 75.(1) Le Parlement désigne ou constitue un comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé spécialement de l'examen permanent de l'application de la présente loi.

(2) Le comité prévu au paragraphe (1) examine à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions de celle-ci ainsi que les conséquences de son application en vue de la présentation d'un rapport au Parlement où seront consignées ses conclusions ainsi que ses recommandations, s'il y a lieu, quant aux modifications qui seraient souhaitables; le rapport doit être présenté au Parlement dans l'année suivant le commencement de l'examen, ce délai pouvant être prorogé par la Chambre des communes.

LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Paragraphe 75.(1) Le Parlement désigne ou constitue un comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé spécialement de l'examen permanent de l'application de la présente loi.

(2) Le comité prévu au paragraphe (1) examine à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions de celle-ci ainsi que les conséquences de son application en vue de la présentation d'un rapport au Parlement où seront consignées ses conclusions ainsi que ses recommandations, s'il y a lieu, quant aux modifications qui seraient souhaitables; le rapport doit être présenté au Parlement dans l'année suivant le commencement de l'examen, ce délai pouvant être prorogé par la Chambre des communes.

LE COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

a l'honneur de présenter son

Table des matières détaillée

PREMIER RAPPORT

Remerciements

Page

xiii

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984, concernant l'étude sur les Lois de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, en conformité de l'article 75 de chacune desdites lois, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a adopté le rapport suivant et exhorte le gouvernement à considérer s'il y a lieu de mettre en oeuvre les recommandations contenues dans le rapport.

En conformité du paragraphe 99(2) du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse à ce rapport dans les cent-vingt (120) jours.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (fascicules nos 8, 10 à 18, 20, 22 à 29 et 30 de la première session, trente-troisième législature et les fascicules nos 3, 8 et 9 de la deuxième session, trente-troisième législature, qui inclut le présent rapport) est déposé.

Chapitre 5	Questions concernant particulièrement la Loi sur la protection des renseignements personnels	Respectueusement soumis,
Chapitre 6	Questions concernant particulièrement la Loi sur l'accès à l'information	75
Chapitre 7	La protection de la vie privée - questions d'actualité	85
Chapitre 8	Autres questions ayant trait à l'accès à l'information	101
Chapitre 9	Conclusions	107
Annexe A	Recommandations	115
Annexe B	Rapport du Comité visant le paragraphe 24	131
Annexe C	Témoins	139
Annexe D	Messages écrits reçus	143
	Procès-verbaux et témoignages	143

TABLE DES MATIÈRES

Page	Renvois	Page
	A. Les Commissaires	43
	B. Révision judiciaire	45
	Table des matières détaillée	x
	Remerciements	xiii
	Sommaire	xiv
Chapitre 1	Introduction	1
Chapitre 2	Questions immédiates	9
Chapitre 3	Exceptions et documents confidentiels du Cabinet : le refus de communication	23
Chapitre 4	Les Commissaires et la Cour	43
Chapitre 5	Questions concernant particulièrement la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>	49
Chapitre 6	Questions concernant particulièrement la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	75
Chapitre 7	La protection de la vie privée : questions d'actualité	85
Chapitre 8	Autres questions ayant trait à l'accès à l'information	101
Chapitre 9	Conclusions	107
Annexe A	Recommandations	115
Annexe B	Rapport du Comité visant le paragraphe 24	131
Annexe C	Témoins	139
Annexe D	Mémoires écrits reçus	145
	Procès-verbaux et témoignages	149

TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE

	<i>Page</i>
CHAPITRE 1 INTRODUCTION	
Mandat du Comité et formule pour l'examen	1
Bref historique	2
Description des deux lois	3
Principes généraux	4
Renvois	7
CHAPITRE 2 QUESTIONS IMMÉDIATES	
Assurer l'éducation du public	9
Inclusion des institutions fédérales, des tribunaux administratifs et du Parlement	10
Inclusion des sociétés de l'État	12
Les requérants autorisés	14
Instruments favorisant l'accès	15
Les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels	16
Renvois	20
CHAPITRE 3 EXCEPTIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET : LE REFUS DE COMMUNICATION	
A. Exceptions précises	24
Renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'un État étranger	24
Affaires fédéro-provinciales	26
Affaires internationales et défense nationale	27
Renseignements personnels	27
Communication de renseignements personnels pour des raisons d'intérêt public	29
Communication de renseignements confidentiels de nature commerciale et procédures connexes	31
Essais de produits ou essais d'environnement (paragraphe 20(2) et article (18) de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>)	32
Préséance des raisons d'intérêt public	32
Intervention de tiers en vertu de l'article 28 de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	32
Activités du gouvernement	33
Secret professionnel des avocats	34
Existence d'un document	35
B. Documents confidentiels du Cabinet	35
Renvois	40

CHAPITRE 4	LES COMMISSAIRES ET LA COUR	
	A. Les Commissaires.....	43
	B. Révision judiciaire.....	45
	Renvois.....	47
CHAPITRE 5	QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS	
	Évaluation de l'efficacité générale de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>	49
	Promouvoir l'application plus active de la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i>	49
	Contrôle des programmes de couplage (ou inter-connexion) des données.....	51
	Le contrôle de l'utilisation du numéro d'assurance sociale.....	53
	Fichiers inconsultables.....	56
	Sanctions pénales.....	58
	Recours civil.....	59
	Consultation du Commissaire à la protection de la vie privée.....	61
	Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC).....	64
	Demandes d'accès présentées par des employés du gouvernement.....	65
	Usages compatibles.....	66
	Définition de «renseignements personnels».....	68
	Définition de «vie privée».....	69
	Mesures de sécurité.....	69
	Renvois.....	71
CHAPITRE 6	QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION	
	La formule de demande d'accès.....	75
	Frais de communication.....	75
	Frais de recherche.....	76
	Frais de photocopie.....	77
	Dispense.....	77
	Délais de communication.....	79
	Retards au Commissariat à l'information.....	80
	Ne pas se contenter d'attendre les demandes d'accès.....	81
	Renvois.....	83
CHAPITRE 7	LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE : QUESTIONS D'ACTUALITÉ	
	Surveillance électronique.....	85
	Analyse d'urine aux fins du dépistage des drogues et recours au polygraphe..	86
	Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection de la vie privée.....	87
	Les entreprises du secteur privé régies par le gouvernement fédéral.....	89
	Répercussions des nouvelles technologies de l'information sur les droits individuels.....	92
	Contrôle de l'utilisation des micro-ordinateurs.....	94
	Les flux transfrontières de données.....	95
	Renvois.....	97

CHAPITRE 8	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT À L'ACCÈS À L'INFORMATION	
	Loi sur les secrets officiels.....	101
	La classification des documents.....	101
	Serment de discrétion.....	102
	Les dénonciateurs.....	102
	<i>Loi sur la preuve au Canada</i> et privilège de la Couronne.....	103
	La transparence du gouvernement.....	104
	Renvois.....	105
CHAPITRE 9	CONCLUSIONS	
	Répercussions sur les ressources.....	107
	Amélioration du contrôle parlementaire.....	109
	Améliorer les rapports annuels des institutions fédérales.....	110
	Examen parlementaire.....	112
	Renvois.....	114

REMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser cet examen approfondi des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de même que des conséquences de leur application sans la collaboration de nombreuses personnes. Tous ceux qui ont répondu à notre invitation de présenter des mémoires relatant leur expérience et leurs observations nous ont grandement aidés à formuler les conclusions et les recommandations exposées dans les présentes. Le Commissaire à l'information, Inger Hansen, c.r., et le Commissaire à la protection de la vie privée, John W. Grace, de même que leur personnel, ont appuyé sans réserve les travaux du Comité et ont généreusement accepté de nous faire part de leurs observations, de façon à la fois officielle et officieuse.

Une tâche comme celle qu'a entreprise le Comité ne saurait être menée à bien sans la collaboration d'un personnel dévoué et très compétent, que nous tenons à remercier ici. Les professeurs David H. Flaherty, de l'Université Western Ontario, et T. Murray Rankin, de l'Université de Victoria, ont facilité les travaux du Comité grâce à leur compétence, à leurs suggestions et à leur sens de l'humour. Philip Rosen, du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement, a accompli les nombreuses recherches nécessaires à la rédaction d'un rapport de cette nature avec une compétence, une patience et une persévérance sans borne. Habib Massoud, à titre d'adjoint de recherche au Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement, a rendu au Comité de précieux services.

Tout au long de cet examen approfondi, le Comité a pu se prévaloir de l'appui logistique et administratif de trois greffiers fort compétents, soit, par ordre chronologique, Santosh Sirpaul, François Prigent et Luke Morton.

Et finalement, le Comité tient à souligner le travail tout aussi important du personnel de la Direction des comités et de la législation privée, du Bureau des traductions du Secrétariat d'État et des autres services de la Chambre des communes, qui lui a fourni le soutien administratif et technique dont il avait besoin.

SOMMAIRE

L'article 75 tant de la *Loi sur l'accès à l'information* que de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit qu'un comité parlementaire doit être chargé d'examiner à fond les dispositions de chacune de ces lois et les conséquences de leur application. Il dispose en outre que cet examen doit être entrepris au plus tard le 1^{er} juillet 1986 et être terminé dans un délai d'un an. Le présent rapport du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général, qui a été chargé par la Chambre d'effectuer l'examen requis, est le fruit de ce processus.

Au cours de l'hiver 1985-1986, le Comité a invité un certain nombre d'institutions fédérales, d'organismes non gouvernementaux et de particuliers à lui soumettre des mémoires. Le Comité a reçu plus de 80 semaines en réponse à cette invitation. Au cours des audiences publiques qu'il a tenues en mai et en juin 1986, le Comité a entendu le témoignage de 31 institutions fédérales, groupes et particuliers.

En examinant les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ainsi que les conséquences de leur application, le Comité a, en quelque sorte, fait oeuvre de pionnier. Le présent rapport et le résultat d'une disposition législative innovatrice exigeant l'examen et l'évaluation par le Parlement dans un délai prescrit. Depuis 1982, cette disposition a été incorporée à plusieurs autres lois du Parlement. En se livrant à cet examen, le Comité a, dans une certaine mesure, montré la voie aux parlementaires qui seront peut-être appelés par la suite à examiner les dispositions d'autres mesure législatives et les conséquences de leur application. C'est pourquoi le Comité a inclus dans l'introduction de son rapport une description détaillée du cheminement qu'a suivi son examen de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité était également chargé d'examiner les dispositions interdisant la communication qui figurent à l'annexe II de la *Loi*, et de faire rapport à ce sujet. Le Comité s'est acquitté de cette obligation lorsqu'il a déposé son premier rapport à la Chambre des communes le 19 juin 1986. Il avait alors recommandé au Parlement d'abroger l'article 24 et l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais d'y ajouter les interdictions déjà contenues dans la *Loi de l'impôt sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers*.

Dans son examen des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et sur les conséquences de leur application, le Comité s'est inspiré des principes énoncés dans chacune de ces deux lois, soit de conférer à tous les Canadiens des droits accrus en ce qui concerne l'accès aux documents du gouvernement et la protection des renseignements personnels. Il a conclu que les deux lois révèlent des lacunes et des faiblesses importantes, soit parce qu'elles prévoient un régime législatif insatisfaisant, soit parce qu'elles passent sous silence certaines questions.

Le rapport du Comité est divisé comme suit. Premièrement, il examine un certain nombre de questions immédiates concernant les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de même que les conséquences de leur application. Ces questions comprennent entre autres l'élargissement des droits d'accès et du champ d'application des deux lois ainsi que le statut et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Il traite ensuite des exceptions et des documents confidentiels du Cabinet, ainsi que du rôle du Commissaire à l'information, du Commissaire à la protection de la vie privée et de la Cour fédérale du Canada. Même si ces questions touchent les deux lois, le Comité était d'avis qu'elles étaient suffisamment importantes pour faire l'objet d'un traitement distinct. Le reste du rapport est consacré aux questions qui dépassent le cadre des deux lois telles qu'elles sont formulées à l'heure actuelle. Le dernier chapitre traite de plusieurs questions relatives aux ressources consacrées à l'application des deux lois ainsi que de la nécessité de soumettre la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à l'examen du Parlement.

Le Comité aborde plusieurs questions immédiates dans le chapitre 2 du rapport. Un des grands problèmes qu'il a relevé est le fait que la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des*

renseignements personnels sont très peu connues tant des fonctionnaires que des Canadiens en général. Aussi le Comité recommande-t-il au Parlement de modifier les deux lois de manière à s'assurer qu'elles prévoient des mesures visant à renseigner le public et les fonctionnaires sur leurs dispositions ainsi qu'à dispenser à ces derniers une formation en conséquence.

À l'heure actuelle, les deux lois ne s'appliquent pas à toutes les institutions fédérales, d'où une certaine confusion quant aux institutions qui y sont effectivement assujetties. Le Comité recommande d'étendre l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à toutes les institutions fédérales et à tous les organismes relevant directement du Parlement, mais pas aux institutions judiciaires. Il recommande également d'étendre l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à toutes les institutions fédérales, aux organismes relevant directement du Parlement et aux institutions judiciaires. Enfin, le Comité recommande d'étendre l'application des deux lois à toutes les sociétés d'État et à leurs filiales en propriété exclusive, mais de soustraire le contenu des émissions de la Société Radio-Canada à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

À l'heure actuelle, seuls les citoyens canadiens et les résidents permanents du Canada jouissent du droit d'accès à l'information prévu par les deux lois. Le Comité recommande de faire en sorte que toute personne, physique ou morale, jouisse du droit d'accès à l'information prévu par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Bien que le «responsable désigné» de chaque institution fédérale nommée dans les règlements pris en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit l'ultime responsable en droit de l'application des dispositions de ces deux lois, en réalité, ce sont les coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels qui s'occupent de recevoir et de traiter les demandes de communication de renseignements. Le Comité a conclu que les coordonnateurs sont les principaux responsables de l'application des deux lois et que cet état de fait devrait être consacré dans les deux lois. Il recommande, étant donné l'importance de leur rôle, de faire en sorte que les coordonnateurs soient dans la mesure du possible des fonctionnaires de grade supérieur et qu'ils relèvent directement de la haute direction et des responsables de l'application des programmes. Le Comité a par ailleurs conclu que les coordonnateurs pourraient mieux s'acquitter de leurs fonctions s'ils pouvaient compter sur des services de formation, de soutien et de coordination de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère de la Justice.

Le chapitre 3 du rapport traite des règles d'exception et des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoyant l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet. À l'heure actuelle, les deux lois prêtent à confusion en raison de nombreuses exceptions qu'elles prévoient: certaines sont basées sur le critère de la catégorie ou sur celui du préjudice; certaines sont discrétionnaires ou impératives. Après avoir examiné la situation, le Comité conclut que toutes les exceptions créées par les deux lois, sauf celle qu'il propose à l'égard des documents confidentiels du Cabinet, devraient être discrétionnaires et soumises au critère de détermination d'un «préjudice considérable». Ce chapitre contient également un certain nombre de recommandations visant à diminuer la portée des exceptions précises créées par les deux lois.

Le chapitre 3 traite aussi de l'exclusion que prévoient la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en ce qui concerne les documents confidentiels du Cabinet. Telles qu'elles sont formulées à l'heure actuelle, les deux lois ne s'appliquent pas aux documents confidentiels du Cabinet: non seulement il n'existe aucun droit d'accès à ces documents, mais il ne peut être fait appel d'un refus de communiquer ces documents ni devant les Commissaires ni devant la Cour fédérale du Canada. Le Comité a reçu plus de mémoires sur la question des documents confidentiels du Cabinet que sur toute autre question. Il est arrivé à la conclusion que ces documents devraient faire l'objet d'une exception discrétionnaire, soumise au critère de la catégorie. Cette exception viserait uniquement les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions du Cabinet de même que les avant-projets de loi ou de règlement en existence depuis moins de quinze ans. Le Comité a conclu que les autres documents visés par les dispositions actuelles relatives aux documents

confidentiels du Cabinet bénéficieraient d'une protection suffisante en vertu des autres dispositions prévues par les deux lois. En raison du rôle particulier réservé au Cabinet dans notre régime parlementaire, le Comité a conclu que l'on ne devrait pas pouvoir appeler d'un refus de communiquer des documents confidentiels du Cabinet devant les Commissaires, mais uniquement devant le juge en chef adjoint de la Cour fédérale.

Le Comité examine le rôle des Commissaires et de la Cour fédérale au chapitre 4 du rapport. Aux termes de la législation actuelle, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée ne peuvent rendre d'ordonnances exécutoires. Par ailleurs, les Commissaires partagent les mêmes locaux et ils ont en commun certains services d'administration et de direction. Le Comité a conclu que les deux Commissaires devraient occuper des locaux distincts de façon qu'il ne puisse y avoir de conflit d'intérêts réel ou perçu dans l'exercice de leurs fonctions respectives. De façon générale, leur rôle devrait continuer à se limiter à la recommandation de mesures appropriées, mais le Commissaire à l'information devrait être habilité à rendre des ordonnances exécutoires en ce qui concerne les délais de communication, les frais de communication, la dispense de ces frais et la prorogation des délais.

À l'heure actuelle, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* établissent des normes différentes pour l'exercice du pouvoir de révision judiciaire de la Cour fédérale du Canada. Après avoir examiné cette question, le Comité a conclu que les deux lois devraient être modifiées de façon que la Cour fédérale puisse procéder à des révisions judiciaires *de novo*. La Cour fédérale pourrait ainsi se substituer à l'institution fédérale en cause et rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise par l'institution.

Au chapitre 5 du rapport, le Comité fait des recommandations relativement à plusieurs questions qui touchent plus particulièrement la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En ce qui concerne l'interconnexion des ordinateurs, le Comité recommande de modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon que la comparaison de renseignements personnels ne soit autorisée que si l'on peut en démontrer la nécessité et qu'elle soit soumise à la vigilance du Commissaire à la protection de la vie privée. L'utilisation généralisée du numéro d'assurance sociale dans tous les aspects de notre vie est depuis longtemps une source de controverse. Après avoir examiné la situation, le Comité a conclu qu'il faudrait modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de manière à interdire toute utilisation du numéro d'assurance sociale non autorisée par la loi. Le Comité a examiné la disposition de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (article 18) qui permet d'établir des fichiers inconsultables contenant des renseignements personnels et de soustraire ainsi ces renseignements à toute possibilité de consultation. Ayant conclu que les arguments avancés pour justifier le maintien de fichiers inconsultables étaient peu convaincants, le Comité recommande de supprimer de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* toute disposition permettant l'établissement de tels fichiers.

Dans cette partie du rapport, le Comité recommande également de prévoir des dommages-intérêts au civil et des peines au criminel pour les infractions à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de faire en sorte que les pouvoirs exécutif et législatif consultent régulièrement le Commissaire à la protection de la vie privée, de modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon qu'elle s'applique au Centre d'information de la police canadienne et aux autres systèmes utilisés pour la collecte de données susceptibles d'influer sur la sécurité, de faire en sorte que les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* définissent de façon plus précise ce qu'il faut entendre par «usage compatible» et par «renseignements personnels» et d'ajouter à cette Loi une disposition relative à la sécurité des renseignements personnels.

Au chapitre 6, le Comité aborde un certain nombre de questions qui touchent plus particulièrement de la *Loi sur l'accès à l'information*. À l'heure actuelle, il n'existe pas de critères précis auxquels les institutions fédérales peuvent se reporter en ce qui concerne la dispense des frais de communication. Le Comité recommande de modifier la Loi ou le Règlement y afférent de manière à énoncer les critères

à suivre à cet égard, et il propose un ensemble de critères qui pourraient être adoptés. Parmi les plaintes qu'a entendues le Comité, une de celles qui revenait le plus souvent concernant les délais de communication des renseignements demandés aux institutions fédérales. Le Comité recommande de réduire de 30 à 20 jours le délai de réponse initiale alloué aux institutions fédérales, tout en prévoyant la possibilité d'une prolongation de 40 jours. Pour prolonger le délai de plus de 40 jours, les institutions fédérales devraient obligatoirement obtenir un certificat à cet effet du Commissaire à l'information.

Le Comité s'est aussi penché sur la question des délais de réponse au Commissariat à l'information. Pour résoudre les problèmes qui se posent à cet égard, le Comité recommande, lorsque le délai dépasse 60 jours, de permettre au plaignant d'obtenir un certificat indiquant que l'enquête relative à sa plainte n'est pas encore terminée, de façon que ce dernier puisse la soumettre à la Cour fédérale. Cette recommandation vaut également pour les enquêtes effectuées par le Commissaire à la protection de la vie privée. Enfin, le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à autoriser les institutions fédérales à communiquer des renseignements même en l'absence d'une demande à cet effet, lorsque l'intérêt public l'exige en raison d'un risque pour l'environnement, la santé ou la sécurité.

Le chapitre 7 traite de diverses questions qui commencent à se poser relativement à la protection des renseignements personnels. En ce qui concerne la surveillance électronique, le Comité recommande de prévoir des dispositions explicites à cet égard dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et il recommande au Commissaire à la protection de la vie privée de continuer à suivre ce dossier de près. Il fait des recommandations similaires en ce qui concerne les tests visant à détecter la présence de drogues dans l'organisme et l'utilisation du détecteur de mensonges.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, au Canada les entreprises privées qui sont soumises à la réglementation fédérale ne sont pas assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Après l'examen de la situation, le Comité recommande d'assujettir ces entreprises aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* concernant les pratiques équitables en matière d'information et les plaintes déposées devant le Commissaire à la protection de la vie privée. Ces dispositions seraient basées sur le principe de l'autoréglementation, mais le Commissaire à la protection de la vie privée serait habilité à examiner et à approuver les plans de mise en oeuvre des entreprises. Ainsi, les principes de base de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'appliqueraient dorénavant aux banques, aux cablôdiffuseurs, aux lignes aériennes, aux entreprises de téléphone soumises à la réglementation fédérale ainsi qu'à d'autres entreprises.

Ce chapitre se termine par un certain nombre d'observations et de recommandations relatives aux conséquences de la technologie informatique sur les droits individuels, au contrôle de l'utilisation des micro-ordinateurs et à la réglementation du flux transfrontières des données.

Au chapitre 8, le Comité traite brièvement d'un certain nombre d'autres questions relatives à l'accès à l'information, dont la *Loi sur les secrets officiels*, le système de classification des documents, le serment de confidentialité, la dénonciation et les lois visant la transparence des activités gouvernementales. En ce qui concerne le privilège de la Couronne et la *Loi sur la preuve au Canada*, le Comité recommande de supprimer l'article 36.3 de cette Loi et de le remplacer par une disposition qui soumettrait les documents confidentiels du Cabinet à la révision judiciaire, tout comme il a été proposé pour la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Comité énonce au chapitre 9 les conclusions générales auxquelles il est arrivé après avoir examiné à fond les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ainsi que les conséquences de leur application. Il examine les répercussions qu'entraînerait le plan de ressources, du budget et du personnel le fait de scinder les deux Commissariats et d'accroître les attributions du Commissaire à la protection de la vie privée. Le Comité conclut que beaucoup des nouvelles attributions du Commissaire à la protection de la vie privée

n'exigeraient qu'un modeste accroissement des ressources, surtout si on lui accordait un délai raisonnable pour qu'il puisse commencer à s'en acquitter de façon graduelle.

Le Comité se dit satisfait de l'examen approfondi qu'il vient de terminer. Il recommande au Parlement de faire en sorte d'entendre plus souvent et plus régulièrement les deux Commissaires et les institutions fédérales en ce qui concerne la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Non seulement les institutions fédérales devraient continuer à déposer un rapport annuel au Parlement, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait rédiger à l'intention du Parlement des rapports annuels consolidés. Le Comité termine son rapport en disant que la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être examinées à fond par un comité parlementaire dans les quatre ans suivant le dépôt du présent rapport à la Chambre des communes.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

L'enchâssement de droits et de libertés fondamentaux dans la *Charte canadienne des droits et libertés* a été généralement reconnu comme un événement marquant et a eu des répercussions considérables sur le gouvernement et les tribunaux. L'adoption par le Parlement, en 1982, de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a eu une importance similaire.¹ Ces deux lois représentent en effet des instruments dont peuvent se servir les Canadiens pour renforcer la démocratie canadienne. La Charte et les deux lois imposent des limites importantes à la bureaucratie et constituent un point d'ancrage solide des droits individuels.

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* présentent une caractéristique exceptionnelle : elles prévoient toutes deux un examen, par le Parlement, de leurs dispositions et des conséquences de leur application. C'est cet examen qui fait l'objet du présent rapport.

Mandat du Comité et formule retenue pour l'examen

L'article 75 de chacune des deux lois prévoit qu'un comité du Parlement doit être chargé d'examiner à fond les dispositions de chacune et les conséquences de leur application. Il y est stipulé que cet examen doit commencer dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur des lois, soit au plus tard le 1^{er} juillet 1986, et qu'il doit être terminé dans un délai d'un an. En vertu d'un ordre de renvoi daté du 19 novembre 1984, la Chambre des communes confiait cet examen approfondi au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.

Par ailleurs, en vertu du paragraphe 24(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le comité chargé d'examiner à fond les dispositions de la loi et les conséquences de son application aux termes de l'article 75, à savoir le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, devait examiner toutes les dispositions interdisant la communication qui figurent à l'annexe II de la loi et faire rapport à leur sujet au plus tard le 1^{er} juillet 1986. Dans ce premier rapport, déposé à la Chambre des communes le 19 juin 1986, le Comité recommandait que l'article 24 et l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* soient abrogés, mais que les dispositions interdisant la communication que l'on retrouve dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, dans la *Loi sur la statistique* et dans la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* soient intégrées à la *Loi sur l'accès à l'information* (voir l'appendice B).

Au cours de l'été et de l'automne de 1985, le Comité a arrêté la formule qu'il retiendrait pour son examen des deux lois. Le personnel du Comité a préparé un questionnaire complet exposant en détail les questions que le Comité voulait examiner au sujet de chaque loi. Au début de décembre 1985, le Comité a publié un communiqué de presse décrivant de quelle manière il procéderait à son examen approfondi et le calendrier qu'il se proposait de suivre. Près de deux cents invitations à présenter des mémoires ont été envoyées par le Comité à toute une gamme d'institutions fédérales et d'organisations non gouvernementales et à des particuliers; elles étaient accompagnées de questionnaires indiquant les domaines que le Comité désirait voir abordés dans les présentations. En réponse à ces invitations, nous avons reçu plus de quatre-vingts mémoires, de même que d'autres présentations, qui ont tous été analysés soigneusement par le Comité. (On trouvera une liste des présentations et mémoires reçus à l'appendice D.)

Au moment où le Comité abordait les premières étapes de son étude, le ministère de la Justice et le Secrétariat du Conseil du Trésor procédaient parallèlement à un examen complet des répercussions, sur les institutions fédérales, de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au cours des trois ans ayant suivi leur entrée en vigueur. Un grand nombre des questions soulevées par le Comité dans son questionnaire ont également été

examinées dans le cadre de cette étude. Le Comité a surveillé étroitement le déroulement de cette étude interne menée par le gouvernement, mais en se gardant d'intervenir. Une grande partie de la documentation établie dans le cadre de l'étude interne a été étudiée d'un oeil critique par le Comité. Parmi les documents examinés par le Comité, on retrouvait les présentations d'institutions fédérales sur les exceptions, une étude des médias, le rapport d'un comité de conseillers juridiques de certaines institutions fédérales sur des questions juridiques, un rapport de fonctionnaires qui sont chargés de l'application des deux lois et un rapport sur les fichiers inconsultables.

En mai et en juin 1986, le Comité a tenu à Ottawa des audiences publiques au cours desquelles 31 institutions fédérales, groupes et particuliers ont témoigné. (On trouvera une liste des témoins à l'appendice C.) Le ministre de la Justice, le président du Conseil du Trésor, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée, considérés par le Comité comme les principaux intervenants au sein du gouvernement en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée, ont comparu pour lancer le débat public. Le Comité a ensuite entendu des représentants d'institutions fédérales, d'organisations non gouvernementales ayant une expérience pertinente, des utilisateurs des deux lois, des universitaires et d'autres intéressés, tous soigneusement choisis. Ces témoins, qui avaient eu recours aux deux lois ou qui les avaient appliquées, ont fait profiter le Comité de leur expérience unique, abordant à la fois des problèmes concrets et des questions de principes fondamentaux. Ils n'ont pas hésité à analyser les questions qui nous intéressaient pour la réalisation de notre examen approfondi des deux lois. Une fois les audiences publiques terminées, le Comité a examiné les mémoires qui lui avaient été présentés et les témoignages qu'il avait reçus.

Pour mener son examen, le Comité avait choisi de tenir de vastes consultations, à la fois formelles et informelles, auprès des personnes qui avaient l'expérience et la connaissance du sujet, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. Nous ne nous sommes pas intéressés uniquement à la formulation des dispositions des lois et des règlements, mais également à la façon dont elles sont appliquées concrètement. Nous avons examiné de quelle façon les institutions fédérales ont appliqué les deux lois et de quelle façon les Canadiens ont exercé leurs droits en vertu de ces deux lois. Dans les cas où nous jugeons qu'il y a lieu d'apporter des améliorations, nous expliquons comment cela peut se faire de façon claire, précise et concrète.

Le principe général sur lequel se fonde le rapport du Comité, c'est la conviction, partagée par tous les membres du Parlement, que la démocratie canadienne ne peut être que renforcée si le gouvernement, l'administration publique et les organismes gouvernementaux doivent rendre des comptes à l'électorat, et si les droits individuels sont protégés contre des abus éventuels.

Les principes qui sous-tendent les deux lois ont été clairement exposés par l'honorable John Crosbie, alors ministre de la Justice, lorsqu'il a fait la déclaration suivante devant le Comité en mai 1986 :

- Le public a droit à la communication des documents de l'administration fédérale.
- Les exceptions indispensables à ce droit doivent être précises et limitées.
- Les décisions quant à la communication doivent être susceptibles de recours indépendant du pouvoir exécutif.
- La collecte, la conservation et le retrait des renseignements personnels de même que leur utilisation et leur communication doivent être réglementés de façon à ce que les renseignements personnels qui concernent un individu soient protégés.²

Bref historique

Même si la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été adoptées par le Parlement en même temps, leurs antécédents ne sont pas identiques. En outre, il y a de nombreuses similitudes entre les deux lois, mais également des différences.

Les antécédents de la *Loi sur l'accès à l'information* remontent à la fin des années 60 et aux années 70. À cette époque, Gerald Baldwin, c.r., et Barry Mather, tous deux anciens députés à la Chambre des communes, ont présenté un certain nombre de projets de loi d'initiative parlementaire qui ont été les précurseurs de la *Loi sur l'accès à l'information*. En même temps, un politicologue de l'Université Carleton, Donald C. Rowat, publiait un certain nombre d'articles demandant un gouvernement plus ouvert et une loi sur la liberté d'information, articles qui ont eu une grande influence. En juin 1977, le gouvernement déposait un Livre vert sur la liberté d'information, qui a été renvoyé pour étude au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Le Comité mixte a présenté son rapport sur le Livre vert en juin 1978.

À peu près en même temps, l'Association du Barreau canadien publiait, en août 1977, un rapport de recherche sur la liberté d'information intitulé «Will the Doors Stay Shut?»³, et en mars 1979, un projet de loi type sur la liberté d'information.⁴

Avant que le gouvernement libéral ne puisse donner suite au rapport du Comité mixte sur le Livre vert, publié en juin 1978, l'élection de mai 1979 portait au pouvoir un nouveau gouvernement progressiste conservateur. Le président du Conseil privé, l'honorable Walter Baker, déposait en Chambre le «Bill C-15 tendant à compléter la législation canadienne en matière d'accès à l'information», qui a été lu pour la deuxième fois le 5 décembre 1979, mais qui est resté au Feuilleton lorsque le gouvernement est tombé au cours du même mois. Le 17 juillet 1980, l'honorable Francis Fox, secrétaire d'État du nouveau gouvernement libéral, présentait le projet de loi C-43, qui renfermait la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans leur forme actuelle. Le Parlement a adopté le projet de loi C-43 en juin 1982, et il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1983.

Les origines immédiates de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* remontent au milieu des années 70. Le 21 juillet 1975, le «Bill C-72 visant à compléter la législation canadienne actuelle en matière de discrimination et de protection de la vie privée» a été lu pour la première fois, mais est resté au Feuilleton à la fin de la session. Une version révisée de ce projet de loi, le Bill C-25, a franchi l'étape de la première lecture le 29 novembre 1976. Il s'agissait de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui a été adoptée par le Parlement et qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1978.

La Partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* renferme des dispositions assurant la protection des renseignements personnels, notamment un code de pratiques équitables en matière d'information et la désignation d'un Commissaire à la protection de la vie privée (qui est membre de la Commission canadienne des droits de la personne). Le gouvernement progressiste conservateur qui a pris le pouvoir en 1979 avait rédigé un projet de loi révisant la partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, mais le gouvernement est tombé avant de pouvoir le présenter au Parlement.

Ce projet de révision est cependant revenu à l'ordre du jour lorsque le Bill C-535 (d'initiative parlementaire) a franchi l'étape de la première lecture le 2 mai 1980; il avait été présenté par l'honorable Perrin Beatty, député.

Comme on l'a vu plus tôt, la version actuelle de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* faisait partie du Bill C-43, qui a été adopté par le Parlement et qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1983.

Description des deux lois

Le Comité n'a pas l'intention de décrire en détail le fonctionnement des deux lois. Une telle description a déjà été faite de façon plus complète dans d'autres publications. Nous nous contenterons ici d'exposer les principaux éléments de chaque loi. Des descriptions plus détaillées en seront données plus loin dans les présentes, afin de situer notre analyse et nos recommandations dans leur contexte.

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, tout citoyen canadien ou résident permanent peut, sur demande et moyennant le versement des frais prévus, se faire communiquer les documents des institutions fédérales. À l'heure actuelle, les institutions fédérales assujetties à la loi sont énumérées dans une annexe à celle-ci. Les institutions fédérales peuvent refuser l'accès à leurs documents s'ils rentrent dans les catégories d'exception prévues par la loi. Tout document considéré comme un document confidentiel du Cabinet est exclu du champ d'application de la loi.

Si l'auteur d'une demande d'accès estime que la communication d'un document lui est refusée injustement, il peut présenter une plainte auprès du Commissaire à l'information. Celui-ci, un agent indépendant qui rend compte directement au Parlement, mène enquête et fait une recommandation n'ayant pas force exécutoire à l'institution fédérale et à l'auteur de la plainte. Si l'institution fédérale continue de refuser la communication des documents, le plaignant peut s'adresser à la Cour fédérale pour obtenir un jugement exécutoire.

Comme il y a de nombreux points de similitude entre la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*, seules les différences seront mises en lumière dans ce synopsis. Comme son nom l'indique, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a pour objet d'assurer la protection d'informations concernant les individus. Elle expose, aux articles 4 à 8, un code de pratiques équitables en matière de collecte, de conservation et de retrait des renseignements personnels pour les institutions fédérales. Ce code précise notamment de quelle façon les renseignements personnels peuvent être recueillis et conservés, quand ils doivent être recueillis et quand ils peuvent être communiqués à d'autres ou retirés. Non seulement la *Loi sur la protection des renseignements personnels* donne-t-elle aux Canadiens et aux résidents permanents le droit d'accès à des renseignements personnels les concernant, mais encore leur accorde-t-elle certains recours pour faire corriger ces renseignements personnels s'ils estiment qu'ils sont erronés ou incomplets.

En plus de prévoir des catégories d'exception, comme la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* stipule actuellement que des fichiers complets de renseignements personnels sont inconsultables lorsque les renseignements qui y dominent ont trait à la conduite des affaires internationales, à la défense ou à des enquêtes de police. Les pouvoirs et responsabilités du Commissaire à la protection de la vie privée sont semblables à ceux du Commissaire à l'information; il est en outre autorisé à vérifier le respect des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* par les institutions fédérales.

La responsabilité générale de la coordination de l'application des deux lois incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le ministère de la Justice a la responsabilité générale des répercussions des deux lois sur les politiques administratives. Le responsable désigné de chaque institution fédérale est chargé de l'application des deux lois. Chaque institution fédérale doit désigner un coordonnateur de l'accès à l'information/de la protection des renseignements personnels, dont la principale responsabilité est de recevoir et de traiter les demandes de communication de documents ou de renseignements.

Principes généraux

Les deux lois ont pour objet de compléter la législation canadienne - dans le cas de la *Loi sur l'accès à l'information*, il s'agit d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale; et dans le cas de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il s'agit de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales.

Même si, à première vue, le droit d'accès aux documents et le droit à la protection des renseignements peuvent sembler s'exclure mutuellement, ils entrent rarement en conflit. Les deux lois sont en réalité complémentaires plutôt que contradictoires. L'adoption de mesures législatives sur l'accès à l'information s'inscrit dans le cadre d'une tendance à la «transparence du gouvernement» qui est très répandue dans les sociétés démocratiques. Les démocraties sont renforcées lorsque les électeurs

peuvent tenir les décideurs responsables de leurs politiques et de leurs actions. La législation sur l'accès à l'information est un élément de cette tendance générale à une plus grande imputabilité.

C'est ce dont parlait Gerald Baldwin, c.r., lorsqu'il a fait la déclaration suivante à la Chambre des communes en 1977 :

Un gouvernement ouvert, qui fonctionne dans le cadre d'une loi acceptable sur la liberté d'information, ne peut être que profitable pour le Parlement et pour le peuple canadien. Les Canadiens ont le droit de savoir ce que le gouvernement fait pour eux ou comment il préside à leur destinée, comme de savoir ce qu'il leur en coûte, et quels seront les bénéficiaires de leurs propositions. Cela permettra au Parlement de mieux jouer son rôle.⁵

L'honorable Walter Baker, alors président du Conseil privé, a renchéri lorsqu'il a fait la déclaration suivante à la Chambre des communes, en novembre 1979, en présentant le Bill C-15 en vue d'une deuxième lecture :

Pour que le Parlement fonctionne, pour que les différents groupes jouent leur rôle, pour que les habitants du pays puissent juger les actes de leur gouvernement en connaissance de cause, il faut partager avec la population certains des instruments du pouvoir; c'est justement le but de la Loi sur l'accès à l'information.⁶

Les dispositions législatives en matière de protection de la vie privée, et particulièrement de protection des renseignements personnels, permettent à ceux qui donnent des renseignements personnels au gouvernement, en échange d'avantages de quelque nature que ce soit, d'exercer un certain contrôle à leur sujet. Ce genre de mesures, de même que les droits et les garanties y afférents, assurent la protection des individus en garantissant qu'ils ne sont pas victimes des caprices d'une bureaucratie sans contrôle et sans imputabilité.

Le rapport de la Commission Williams de l'Ontario (*Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*), publié en 1980, faisait l'observation suivante (traduction) :

L'essence du problème de la protection des renseignements personnels, c'est que l'individu ne peut plus exercer de contrôle sur l'utilisation et la diffusion de données sur sa vie privée. Le caractère confidentiel des renseignements personnels disparaît lorsque les individus sont tenus de fournir des renseignements à une autre personne ou à une autre institution, et qu'ils perdent le contrôle de l'utilisation qui peut en être faite par la suite. Une politique ayant pour objet de protéger les renseignements personnels devrait donc tenter de limiter la collecte de données personnelles aux renseignements qui semblent légitimement nécessaires pour réaliser des objectifs d'ordre social, tout en maximisant le contrôle que les individus peuvent exercer sur l'utilisation et la diffusion de renseignements transmis aux institutions.⁷

Mais il n'est pas facile de transformer en mesures concrètes ces idéaux que constituent la transparence du gouvernement et la protection de la vie privée; cela prend également de l'argent. Le Conseil du Trésor a estimé que le coût annuel de l'application des deux lois est supérieur à 8,4 millions de dollars.⁸ Cependant, ces chiffres doivent être replacés dans leur contexte. Combien le gouvernement du Canada dépense-t-il pour communiquer l'information de son choix au peuple canadien? Le Conseil du Trésor a indiqué au Comité qu'en 1984-1985, «on comptait, sur la feuille de paie du gouvernement ..., 1 330 agents des services d'information ... qui s'occupaient surtout des communications. Le coût salarial total s'élevait à 49,6 millions de dollars...» Les coûts de publicité, d'impression, de publication, etc., ont entraîné en 1984-1985 des dépenses réelles de 289 millions de dollars. Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses des bureaux régionaux du gouvernement du Canada au titre de la communication.⁹

Compte tenu de l'importance que les Canadiens accordent à un gouvernement ouvert et à la protection de la vie privée,¹⁰ le coût de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'est pas excessif, surtout si on le compare aux dépenses du gouvernement lorsqu'il s'agit de communiquer l'information de son choix. En outre, selon

l'expérience d'autres juridictions en matière de loi sur la liberté d'information, les demandes d'information permettent parfois de découvrir des pratiques inappropriées qui, lorsqu'elles sont modifiées, font économiser des millions de dollars aux contribuables. Les deux lois ont eu un effet salutaire sur la tenue de livres du gouvernement, ce qui a donné lieu à l'adoption de pratiques plus efficaces permettant à leur tour une réduction des dépenses gouvernementales.

L'honorable John Crosbie a montré que le gouvernement est fermement disposé à appliquer des mesures efficaces en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels lorsqu'il a fait la déclaration suivante au Comité :

Les dispositions législatives sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels revêtent une importance considérable dans une société libre et démocratique comme la nôtre, et le gouvernement est bien décidé à assurer le respect des principes fondamentaux sur lesquels reposent nos lois.¹¹

Le Comité a abordé son examen selon l'esprit même des deux lois, à savoir qu'elles ont pour objet de compléter la législation canadienne. Nous avons étudié les dispositions des deux lois et les conséquences de leur application, afin d'évaluer les réalisations des trois premières années ayant suivi leur entrée en vigueur. Notre examen nous a également permis de cerner un certain nombre de questions nouvelles et parallèles qui vont au-delà de la portée des lois sous leur forme actuelle, mais qui doivent également être prises en considération. (Voir les recommandations du Comité à l'appendice B.) D'autres questions techniques de moindre importance et des conflits apparents entre la version anglaise et la version française de certaines dispositions des deux lois n'ont pas été examinés dans les présentes.

- ¹ S.C. 1980-83, c. 111, annexes I et II.
- ² *Exposé* de l'honorable John C. Crosbie, ministre de la justice et Procureur général du Canada, devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, le 8 mai 1986, p. 1.
- ³ T.M. Rankin, *Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut?*, Association du Barreau canadien, Ottawa, août 1977.
- ⁴ Association du Barreau canadien, *La liberté d'information au Canada : un projet de loi type*, Ottawa, mars 1979.
- ⁵ Canada, Chambre des communes, *Débats*, le 16 décembre 1977, p. 1954.
- ⁶ Canada, Chambre des communes, *Débats*, le 29 novembre 1979, p. 1858.
- ⁷ Ontario, Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, Report, *Public Government for Private People*, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, Toronto, 1980, vol. 3, p. 667.
- ⁸ Conseil du Trésor du Canada, *Rapport pour le Comité permanent de la justice et des questions juridiques sur la Loi sur l'accès à l'information et sur la Loi sur la protection des renseignements personnels*, mars 1986, p. 3 et 6.
- ⁹ Lettre de M. Pierre Gravelle, Secrétaire associé du Conseil du Trésor, à M. Blaine Thacker, député de Lethbridge-Foothills, président du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, le 26 août 1986.
- ¹⁰ Banque Royale du Canada, *Privacy Study*, Banque Royale du Canada, Affaires publiques, Montréal, août 1984, tableaux 1 et 3, p. 1-4; voir également Neil J. Vidmar, *Privacy and Two-Way Cable Television: A Study of Canadian Public Opinion*, ministère ontarien des Transports et des Communications, Downsview, Ontario, mai 1983, p. 15-16, 27, 37, 43 et tableau 4; et David H. Flaherty, *Protecting Privacy in Two-Way Electronic Services*, Knowledge Industry Publications Inc., White Plains, New York, 1985, p. 6-7.
- ¹¹ *Exposé* de l'honorable John C. Crosbie, *op. cit.*, p. 1.

Selon les témoignages entendus par le Comité, le public canadien n'est pas adéquatement informé des droits dont il peut se prévaloir en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Certaines des enquêtes menées par le Comité en matière de protection de la vie privée laissent en outre penser que les fonctionnaires fédéraux ne connaissent pas suffisamment les règles prévues aux articles 4 à 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Le Comité a également fait remarquer le caractère très limité des fonds consacrés à la sensibilisation du public au sujet de la Loi sur la protection des renseignements personnels par rapport aux campagnes de sensibilisation de grande envergure qui ont entouré certaines autres initiatives fédérales.

Un problème connexe est allégué à l'égard des moyens précis de sensibilisation publique dans la Loi sur la protection des renseignements personnels. Cela peut expliquer pourquoi le Conseil du Trésor a fait relativement peu d'efforts pour faire connaître la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, après la poursuite initiale d'activités qui a accompagné leur entrée en vigueur en juillet 1983.

Recommandations :

- 2.1 Le Comité recommande qu'il des fins d'éclaircissement, se modifie la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels afin d'enjoindre au Conseil du Trésor, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la

Assurer l'éducation du public

Les Canadiens sont-ils au courant des droits que leur accordent la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? Le nombre de demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, soit environ 2 500 par année, a été beaucoup plus faible que prévu. Dans un rapport spécial présenté au Comité en 1986, le Commissaire à l'information fait la déclaration suivante :

La majorité des gens ne sont toujours pas au courant de la Loi. Maints utilisateurs, ainsi que ceux qui fournissent des services en vertu de la Loi, ne comprennent pas le but de la législation, la nécessité d'avoir un équilibre entre les droits d'accès et le respect de la vie privée, et les besoins des tiers et des gouvernements.... J'ai préconisé et prié instamment le Parlement de reconnaître la nécessité de renseigner le public sur l'accès à l'information et de fournir les ressources pour y parvenir.¹

Le Comité en a conclu que les Canadiens ne sont généralement pas au courant de leurs droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les initiatives du gouvernement pour faire connaître la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été modestes, particulièrement si on les compare aux dépenses visant à faire connaître des mesures comme la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et la *Loi sur les langues officielles*. Le Commissaire à l'information se demande si le Commissariat à l'information a véritablement le pouvoir de sensibiliser le public à l'existence de la loi. Le Comité note que d'autres lois du Parlement, qui confient des fonctions analogues à diverses personnes, contiennent des dispositions précises à ce titre. Par exemple, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* stipule expressément que la Commission canadienne des droits de la personne «élabore et exécute des programmes de sensibilisation publique touchant les principes énoncés à l'article 2, la présente loi et le rôle et les activités que celle-ci lui confère».²

Selon les témoignages entendus par le Comité, le public canadien n'est pas adéquatement informé des droits dont il peut se prévaloir en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Certaines des enquêtes menées par le Commissaire à la protection de la vie privée laissent en outre penser que les fonctionnaires fédéraux ne connaissent pas suffisamment les règles prévues aux articles 4 à 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au sujet de la collecte et de l'utilisation des renseignements personnels. Le Comité a encore une fois remarqué le caractère très limité des fonds consacrés à la sensibilisation du public au sujet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* par rapport aux campagnes de relations publiques de grande envergure qui ont entouré certaines autres initiatives fédérales.

Un problème connexe est attribuable à l'absence de mesures précises de sensibilisation publique dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cela peut expliquer pourquoi le Conseil du Trésor a fait relativement peu d'efforts pour faire connaître la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, après la poussée initiale d'activités qui a accompagné leur entrée en vigueur en juillet 1983.

Recommandations :

2.1 Le Comité recommande qu'à des fins d'éclaircissement, on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'enjoindre au Conseil du Trésor, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la

vie privée de sensibiliser le public à l'existence des deux lois et aux principes énoncés à l'article 2 de chacune. Ces mesures de sensibilisation viseraient à la fois le grand public et le personnel des institutions fédérales. Les dispositions prévues à ce sujet dans les deux lois devraient suivre le modèle de l'article 22 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

- 2.2 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor entreprenne une campagne d'éducation publique au moment de la proclamation de toute modification à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et qu'il envisage également d'inclure dans les envois postaux réguliers du gouvernement des renseignements sur les droits des Canadiens en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Inclusion des institutions fédérales, des tribunaux administratifs et du Parlement

À l'heure actuelle, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'appliquent qu'aux «institutions fédérales» énumérées en annexe à chaque loi. Les ministères et les départements d'État y figurent, de même que certains autres organismes de l'administration fédérale. En conséquence, il est difficile pour ceux qui n'ont pas une version à jour des annexes de savoir précisément quelles institutions du gouvernement du Canada sont assujetties à la loi. Il s'agit là d'une pratique assez lourde, qui entraîne sans cesse des travaux supplémentaires et de la frustration à la fois pour le Conseil du Trésor et pour le ministère de la Justice. La nécessité de modifier régulièrement les annexes pour tenir compte des changements dans l'organisation gouvernementale est à la fois improductive et coûteuse. Le Comité favorise l'adoption d'un système selon lequel toutes les institutions fédérales seraient couvertes par les deux lois.³

Ni l'une ni l'autre loi ne prévoit de définition générale de l'expression «institution fédérale»; en conséquence, les deux lois ne s'appliquent pas automatiquement aux institutions nouvellement créées. Chaque fois qu'un nouvel organisme est créé, il doit être annexé aux lois par règlement. Il arrive parfois qu'un organisme soit oublié.

Quelles sont les institutions fédérales qui sont actuellement exclues du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? La Commission Williams (*Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*) recommandait dans son rapport de 1980 que toute mesure législative sur la liberté d'information adoptée par la province de l'Ontario s'applique à toutes les institutions publiques normalement perçues par le public comme faisant partie de l'appareil gouvernemental. Mais dans un État moderne comme le Canada, que comprend l'appareil gouvernemental? Outre les ministères, organismes, commissions et sociétés d'État, les lois devraient-elles également s'appliquer aux offices de commercialisation des produits agricoles, à la Chambre des communes, au Sénat, à la Bibliothèque du Parlement, et aux titulaires de charges qui relèvent directement au Parlement, notamment le Directeur général des élections, le Commissaire aux langues officielles, le Vérificateur général, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée?

Le Comité reconnaît le bien-fondé de la recommandation de la Commission ontarienne sur la liberté d'information, selon laquelle toute mesure législative en matière de liberté d'information et de protection des renseignements personnels devrait s'appliquer aux institutions publiques qui sont normalement perçues par le public comme faisant partie de l'appareil gouvernemental.⁴ Le Comité estime qu'il faudrait avoir recours à deux séries de critères pour déterminer les institutions fédérales auxquelles devraient s'appliquer la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des

capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (Les sociétés d'État sont étudiées dans une recommandation séparée.)

Le Comité reconnaît que certaines institutions qui sont perçues par le public comme faisant partie du gouvernement fédéral sont en réalité des entreprises en coparticipation avec les autorités provinciales, par exemple l'Office canadien de commercialisation des oeufs, l'Office canadien de commercialisation des produits laitiers et l'Office canadien de commercialisation des poulets de chair. Le Comité sait que si l'on étend le champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à de telles organisations, cela pourra nécessiter des consultations avec les provinces; mais il estime qu'il sera dans l'intérêt du public de tenir de telles négociations en vue d'assujettir ces organisations à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Comité est d'avis que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devrait être élargie à toutes les cours fédérales et les tribunaux administratifs, puisque les fonctionnaires et les employés de ces institutions devraient avoir les mêmes droits à la protection de leur vie privée que les autres fonctionnaires et employés fédéraux. Cependant, le Comité reconnaît le bien-fondé de la position prise par la plupart des autres juridictions et ne tient pas à ce que la *Loi sur l'accès à l'information* soit étendue au secteur judiciaire du gouvernement. En conséquence, la Cour fédérale, la Cour suprême du Canada et la Cour canadienne de l'impôt devraient continuer d'être exclues du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'inclusion des bureaux particuliers des députés et des sénateurs présente plusieurs problèmes spéciaux. Comme la relation entre ces représentants élus ou désignés et l'électorat est parfois assimilée à la relation de secret professionnel qui existe entre un client et son avocat et qu'il faut également tenir compte du privilège parlementaire, le Comité propose que ces bureaux continuent d'être exclus du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* pose un problème différent, puisqu'on peut soutenir que les employés des députés et des sénateurs devraient avoir les mêmes droits à l'accès à l'information recueillie à leur sujet que d'autres fonctionnaires du gouvernement. Tout compte fait, le Comité conclut qu'à ces fins particulières, il serait préférable d'inclure ces postes dans le champ d'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la même façon qu'ils sont déjà visés par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Recommandations :

2.3 Le Comité recommande que toutes les institutions fédérales soient assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à moins que le Parlement ne décide d'exclure explicitement une entité. Ainsi, le Comité recommande l'abrogation de l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement.

2.4 Le Comité recommande que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique à toutes les institutions fédérales, y compris les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (à l'exclusion des bureaux des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directement du Parlement, comme le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Directeur général des élections et les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée

exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement.

- 2.5 Le Comité recommande que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique à toutes les institutions fédérales, à la Cour suprême du Canada, à la Cour fédérale, à la Cour canadienne de l'impôt, à tous les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (et notamment le personnel des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directement du Parlement comme les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement.

Inclusion des sociétés de l'État

Les sociétés d'État fédérales à vocation commerciale sont exclues du champ d'application des deux lois. Ces sociétés appartiennent exclusivement au gouvernement du Canada ou relèvent de son contrôle financier. Elles s'occupent de transport, d'énergie, de communications et d'autres questions. Souvent, la décision du gouvernement d'établir une société d'État, au lieu d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental plus traditionnel, est uniquement une question de choix parmi divers instruments d'administration publique. Si toutes les sociétés d'État étaient assujetties aux deux lois, comme le recommande le Comité, cela accroîtrait leur imputabilité face au public canadien. Leurs secrets légitimes seraient adéquatement protégés par les diverses exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*, particulièrement aux articles 18 et 20, qui traitent de questions touchant les intérêts économiques du Canada et de renseignements confidentiels de nature commerciale.

Les sociétés de l'État sont assujetties à la *Loi sur les langues officielles* depuis son adoption en 1969. Depuis que la *Loi sur l'administration financière* a été modifiée en 1984, les filiales constituées en vertu d'une loi fédérale qui sont propriété exclusive de sociétés d'État y sont assujetties.⁵

Le Comité recommande que la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'appliquent à l'ensemble des 53 sociétés d'État mères et de leurs 127 succursales en propriété exclusive qui sont incluses dans le Rapport annuel que le Conseil du Trésor doit présenter au Parlement en vertu de la *Loi sur l'administration financière*. Au 31 juillet 1986, ces sociétés et filiales employaient 187 000 personnes et détenaient un actif total de 55 milliards de dollars.⁶

Le Comité estime qu'il ne serait pas pratique à l'heure actuelle d'élargir le champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à certaines autres sociétés d'État. Parmi les sociétés non visées, on retrouve 140 filiales qui ne sont pas propriété exclusive de sociétés d'État de même que 26 «entreprises en coparticipation et entreprises mixtes» dont le capital-actions appartient conjointement au gouvernement fédéral et à d'autres paliers de gouvernement et(ou) à d'autres organisations (par exemple Télésat Canada). Finalement, il existe d'autres entités sans capital-actions dans lesquelles le gouvernement du Canada a, directement ou par l'intermédiaire d'une société d'État, le droit de nommer un ou plusieurs membres du conseil d'administration ou d'un organe de direction du même genre (p. ex. les diverses sociétés portuaires, Hockey Canada Inc. et l'Institut Vanier de la famille).⁷

Le Comité estime que de façon générale, toutes les sociétés d'État en propriété exclusive et leurs filiales en propriété exclusive devraient être visées par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.⁸ Comme le Commissaire à la protection de la vie privée l'a

déclaré au Comité : «Il serait facile de franchir la première étape dans l'extension de l'application de la Loi en appliquant celle-ci aux sociétés de la Couronne qui avaient été autorisées à demander d'être exemptées en alléguant un désavantage concurrentiel. Dans certaines sociétés de la Couronne auxquelles ne s'applique pas la Loi sur la protection des renseignements personnels, les employés ont déjà accès à leurs propres renseignements personnels. Abstraction faite de ces conventions, les institutions gouvernementales, parce qu'elles relèvent du gouvernement, devraient fixer les normes les plus élevées qui soit en matière de protection des renseignements personnels... Pourquoi les Postes canadiennes devraient-elles relever de la Loi sur la protection des renseignements personnels, et les Chemins de fer nationaux, par exemple, y être soustraits? Pourquoi l'Office national du film et non Radio-Canada?»⁹ Ce point de vue a été repris dans les témoignages de l'Association du Barreau canadien, de la Ligue des droits et libertés, de la Fédération canadienne des sciences sociales et de la Fédération canadienne des associations des droits et libertés.¹⁰

En mars 1986, le gouvernement de l'Ontario a étendu la portée du Bill 34 sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels pour y inclure toutes les sociétés d'État, y compris la Régie des alcools de l'Ontario, Hydro-Ontario et la Société des loteries de l'Ontario.¹¹ À cette fin, le gouvernement ontarien envisage actuellement d'assimiler ces organisations aux «institutions» définies dans le règlement découlant de la loi.¹²

Il faudrait prévoir une définition de l'expression «société d'État» aux fins de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*. En principe, le Comité voudrait que les deux lois s'appliquent aux sociétés d'État dans lesquelles le gouvernement dispose de fait d'un bloc de contrôle et qui offrent au public des biens ou des services sur une base commerciale ou quasi-commerciale.¹³

La Société Radio-Canada (SRC) a soutenu dans son mémoire au Comité que si elle était visée par la *Loi sur l'accès à l'information* et par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, cela l'empêcherait de s'acquitter correctement de sa principale mission, qui est la diffusion de l'information, pour diverses raisons. Elle a affirmé que ses sources d'information se tariraient et que des demandes de communication de documents/renseignements pourraient être présentées en vertu des deux lois afin de l'empêcher de diffuser certaines informations. Plusieurs autres intervenants ont avancé les mêmes arguments. Même si le Comité n'est pas entièrement d'accord avec la position de la SRC à ce sujet, il reconnaît que l'application des deux lois sans discrimination pourrait entraver ses fonctions de collecte d'information. Le Comité note que la Loi australienne sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*) ne s'applique pas à la société australienne de radiodiffusion en ce qui concerne le contenu des émissions. À d'autres égards cependant, cette société d'État est assujettie à la loi australienne. Un tel compromis semblerait bien se prêter au contexte canadien.

Recommandations :

- 2.6 Le Comité recommande que l'on élargisse le champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* aux sociétés d'État et aux filiales en propriété exclusive qui figurent dans le *Rapport annuel du Conseil du Trésor au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada*. À cette fin, le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour prévoir une définition de l'expression «société d'État».
- 2.7 Le Comité recommande de surcroît que si le gouvernement du Canada contrôle une institution publique parce qu'il a le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil ou de l'organe de direction, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'appliquent à cette institution.
- 2.8 Le Comité recommande, en ce qui concerne la Société Radio-Canada (SRC), que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas au contenu des émissions; dans les autres cas,

la SRC devrait être pleinement assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Les requérants autorisés

Qui devrait être en mesure de se prévaloir de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? À l'heure actuelle, le droit d'accès en vertu de ces deux lois est limité aux citoyens canadiens ou aux résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976*. Les deux lois prévoient que leur champ d'application peut être étendu par décret à d'autres personnes. Jusqu'à maintenant, aucune extension du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* n'a été autorisée. En 1983, le droit d'accès à des renseignements personnels en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a été étendu à tous les détenus dans les prisons canadiennes.

Il ne semble ni utile ni souhaitable de limiter de cette façon la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Des organismes de l'extérieur du Canada peuvent facilement recourir aux services de personnes autorisées au Canada qui présenteront une demande en leur nom. Le Comité note qu'en vertu de la Loi américaine sur la liberté d'information (*U.S. Freedom of Information Act*), le droit d'accès aux documents du gouvernement est accordé à quiconque, sans restriction. Nous sommes d'avis que le moment serait bien choisi pour accorder des droits d'accès réciproques au Canada, particulièrement dans le contexte des importantes initiatives bilatérales actuellement en cours entre le gouvernement du Canada et celui des États-Unis.

En outre, les sociétés commerciales, les syndicats et d'autres organisations ne sont pas autorisés à recourir à la *Loi sur l'accès à l'information* dans sa forme actuelle. En conséquence, ce sont des personnes physiques qui doivent présenter des demandes au nom de ces personnes morales. Cette restriction de nature plutôt technique ne paraît pas justifiée. Il ne semble pas y avoir de motif valable, par exemple, pour qu'une entreprise ou un syndicat recherchant des dossiers du gouvernement doive faire appel à un intermédiaire pour pouvoir se prévaloir du droit d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La plupart des lois protégeant les renseignements personnels ne limitent pas le droit d'accès aux citoyens ou aux résidents d'un pays. Elles accordent tout simplement le droit d'accès aux «personnes» ou aux «individus» concernés par les renseignements personnels, sans autres restrictions. Cela est vrai tant de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* du Québec (1982) que du Bill 34 de l'Ontario, de la *Loi fédérale sur la protection des renseignements personnels* de l'Allemagne (1977), de la *Data Protection Act* du Royaume-Uni (1984), de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de la France (1978) ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de la Suède (1982).¹⁴

Lors des premières audiences sur l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* des États-Unis, tenues en 1983, le Bureau des représentants commerciaux (*Office of the United States Trade Representatives*) et le Département d'État ont tous deux indiqué qu'ils seraient en faveur d'accorder le droit d'accès à des étrangers en vertu des deux lois, conformément aux législations étrangères sur la protection des renseignements.¹⁵ Cependant, à l'heure actuelle, les étrangers n'ont pas le droit d'accès aux documents ni le droit de faire corriger les dossiers.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a déclaré au Comité que «les droits à la protection des renseignements personnels devraient s'appliquer à tous les résidents du Canada, et pas seulement aux citoyens canadiens et aux résidents permanents».¹⁶ Cette recommandation s'appliquerait à toute personne présentant une demande sur le territoire canadien. Le Comité est d'avis que le droit d'accès devrait être accordé à quiconque au sujet de qui le gouvernement fédéral a recueilli des renseignements personnels, puisque, comme le soutient le Commissaire, «il arrive souvent que les non-résidents sont profondément touchés par les décisions administratives des institutions fédérales».¹⁶

Recommandations :

- 2.9 Le Comité recommande que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'endroit d'où la demande est présentée ne devrait plus entrer en considération. Les sociétés commerciales, associations sans but lucratif, associations d'employés et syndicats devraient également être en mesure de se prévaloir de la loi.
- 2.10 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie le paragraphe 12(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'étendre le droit d'accès et le droit de demander la correction des renseignements personnels à quiconque, peu importe sa citoyenneté ou son lieu de résidence.

Instruments favorisant l'accès

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 11 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Conseil du Trésor doit faire publier des guides à l'intention des utilisateurs, soit le *Registre d'accès* et le *Répertoire des renseignements personnels*. Ces deux documents sont mis à jour par un bulletin publié deux fois par année.

Le Comité a entendu de nombreux témoins qui ont affirmé que même si le *Registre d'accès* s'est amélioré, il demeure vague et difficile à comprendre. Par exemple, l'Association des consommateurs du Canada juge que «ce répertoire n'est d'aucune utilité» et que «la description des documents qu'on y trouve fournit peu de renseignements». ¹⁷ Le ministère des Communications a également noté dans son mémoire que le *Registre d'accès* «demeure une description assez vague, peu utile pour trouver exactement le document désiré. Habituellement, nous téléphonons [aux utilisateurs] pour obtenir davantage de précisions». ¹² En outre, l'index du *Registre* est imprécis à plusieurs endroits.

Le président du Conseil du Trésor a indiqué que la production du *Registre d'accès* et du *Répertoire des renseignements personnels* suppose des coûts directs de publication et de distribution de 0,5 million de dollars par année et plusieurs fois cette somme au titre du temps-personne consacré par les institutions fédérales à l'établissement des deux répertoires et à la description des documents qui s'y trouvent. Il a ajouté que seule une faible proportion des demandes d'accès faisait même allusion au *Registre d'accès*.

Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (la Commission Nielsen) a suggéré que l'on envisage une publication cadre qui combinerait le *Registre d'accès* à d'autres publications gouvernementales, notamment *L'administration fédérale du Canada* et le *Répertoire des programmes et services du gouvernement fédéral*. ¹⁹ Cette suggestion a du mérite. Une telle publication cadre donnerait plus de détails aux utilisateurs éventuels, de sorte que les demandes d'accès pourraient indiquer de façon plus précise les documents recherchés.

Comme le *Registre d'accès* et le *Répertoire des renseignements personnels* sont déjà produits à partir d'un fichier informatisé, on devrait pouvoir extraire une partie de l'information sous forme de répertoires spécialisés, qui s'adresseraient à des groupes cibles précis. Par exemple, les utilisateurs s'intéressant aux questions touchant les Indiens, les Inuit ou les Métis tireraient profit de la production d'un répertoire concis qui ferait uniquement la liste de documents ou catégories de documents conservés au ministère des Affaires indiennes et du Nord, et peut-être dans une ou deux autres institutions, par exemple les ministères de la Santé et de l'Expansion industrielle régionale. Pour ces utilisateurs, il ne serait peut-être pas nécessaire de produire la version complète du *Registre d'accès* et du *Répertoire des renseignements personnels*. Les associations de protection de l'environnement, les groupes de consommateurs et les regroupements d'anciens combattants peuvent avoir des besoins relativement limités en matière d'information, auxquels répondrait amplement un index concis des documents conservés par le gouvernement. Pareillement, les détenus n'auraient normalement pas besoin de consulter tout le *Répertoire des renseignements personnels* pour trouver les fichiers d'information qui les concernent.

Comme le *Registre d'accès* et le *Répertoire des renseignements personnels* sont tous deux produits à partir d'une base de données informatisée, il serait indiqué que le Conseil du Trésor permette aux utilisateurs d'avoir accès aux données qui les concernent directement à partir d'un ordinateur et(ou) qu'il vende ces documents sous forme numérique, pour utilisation sur ordinateur.

Recommandations :

- 2.11** Le Comité recommande que le *Registre d'accès* soit combiné à d'autres publications gouvernementales, notamment le *Répertoire des programmes et services du gouvernement fédéral* et *L'administration fédérale du Canada*.
- 2.12** Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales mettent cette publication cadre et le *Répertoire des renseignements personnels* à la disposition des utilisateurs qui veulent les consulter par ordinateur et(ou) les vendent sous forme numérique pour utilisation sur ordinateur.
- 2.13** Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales publient des sections spécialisées de ces divers guides d'utilisation, pour répondre aux besoins de groupes cibles particuliers.

Les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels

C'est aux responsables des institutions fédérales qu'incombe la responsabilité finale de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans la pratique, les institutions fédérales ont des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, à plein temps ou à temps partiel, dont la principale responsabilité consiste généralement à répondre aux demandes de communication de documents du gouvernement et de renseignements personnels. À l'occasion, les coordonnateurs perçoivent un conflit entre leurs responsabilités en vertu des deux lois et leurs perspectives d'avancement au sein de l'institution fédérale pour laquelle ils travaillent. Le défi consiste donc à trouver la meilleure façon de protéger leur carrière tout en leur donnant une certaine autonomie et une formation efficace. Le Comité est d'avis que les coordonnateurs doivent devenir les principaux agents de promotion de l'application efficace de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au sein de chaque institution fédérale.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a bien compris le rôle difficile des coordonnateurs, qu'il décrit comme des «professionnels de la protection de la vie privée» :

Leur rôle est difficile. Leur loyauté est divisée : il y a, d'un côté, leur propre ministère, où se déroule leur carrière et, de l'autre, l'obligation de faire respecter la Loi et les principes des pratiques équitables en matière d'information. Il arrive que ces deux rôles soient difficiles à concilier, ce qui est évidemment inévitable.

Ce qui est évitable, c'est l'absence de soutien fourni par leurs supérieurs à certains coordonnateurs de la protection de la vie privée. Il y a des coordonnateurs qui hésitent même à signaler leurs inquiétudes aux avocats du ministère dans la crainte d'être considérés comme déloyaux. Collectivement, ils ne semblent pas exercer une grande influence à titre de conscience de leur ministère pour la protection de la vie privée. Beaucoup d'entre eux n'ont pas leur place dans les grandes lignes hiérarchiques de leur organisation. Le poste de coordonnateur n'est pas encore considéré généralement comme souhaitable pour l'avancement de la carrière.²⁰

Ces remarques s'appliquent tout aussi bien aux coordonnateurs de l'accès à l'information.

Un autre modèle qui permettrait l'application plus efficace des deux lois au sein des institutions fédérales mérite d'être étudié. En 1975, le Département de la Défense des États-Unis a mis sur pied sa propre commission de protection de la vie privée, sous la direction du sous-secrétaire adjoint à l'administration, de même qu'un bureau de protection de la vie privée, composé de trois agents et d'une secrétaire. Le directeur de ce bureau est le secrétaire exécutif de la commission de protection de la vie privée. Ces personnes et organismes sont chargés de l'interprétation et de l'application, au sein du Département de la Défense, de la Loi américaine sur la protection des renseignements personnels, adoptée en 1974. Il est regrettable qu'aucune institution fédérale canadienne n'ait mis sur pied de bureau comparable chargé de garantir l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

À l'heure actuelle, la formation qui est offerte aux coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels semble inadéquate, en ce sens qu'il n'existe aucun programme régulier de formation à l'échelle du gouvernement, sauf les mesures conjointes spéciales (et dignes d'éloges) prises par la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor et les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée. Il s'agit de six à huit cours par année qui se fondent sur des études de cas concrètes, et qui sont dispensés aux cadres supérieurs. Le Conseil du Trésor offre également une formation ponctuelle pour les institutions fédérales qui ont une charge de travail considérable.

Le Comité recommande vivement au Conseil du Trésor d'organiser un programme de formation officiel normalisé à l'intention des nouveaux coordonnateurs à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, peut-être à l'aide de modules de formation automatisés, d'audio-visuels et de films. Le Bureau américain de la gestion et du budget (*US Office of Management and Budget*), dont les responsabilités réglementaires sont comparables à celles du Conseil du Trésor, délègue la responsabilité de cette formation au Bureau de la gestion du personnel (*Office of Personnel Management*), qui s'appelait autrefois Commission de la Fonction publique (*Civil Service Commission*).²¹ Le Conseil du Trésor pourrait par exemple conclure des ententes avec la Commission de la Fonction publique du Canada en vue de cette formation. Il pourrait structurer les programmes de formation en fonction de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de préférence dans le cadre des programmes réguliers de formation des ministères, puis charger la Commission de la Fonction publique d'offrir les cours selon une formule de recouvrement des coûts.

On retrouve un autre programme de formation intéressant aux États-Unis. En 1981-1982, le Département de la Défense, par l'entremise de son bureau de protection de la vie privée, et en collaboration avec le Département de la Santé et des Services sociaux, a mis sur pied son propre programme de formation au sujet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à l'intention de ses cadres; la formation était assurée à l'origine par le personnel du bureau de protection de la vie privée.²² L'objectif du programme devrait être de donner aux gestionnaires locaux la formation nécessaire pour qu'ils puissent offrir eux-mêmes d'autres programmes de formation.

Les institutions du gouvernement canadien devraient être incitées à collaborer entre elles pour offrir cette formation. La Gendarmerie royale du Canada et Revenu Canada (Impôt), sont des candidats tout désignés pour prendre le leadership dans ce domaine, car ils ont réussi à mettre sur pied des programmes de formation interne efficaces. Revenu Canada (Impôt), offre des programmes de formation et de recyclage à son personnel au sujet de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. On y utilise des études de cas tirées des fichiers des contribuables. Revenu Canada s'appête actuellement à distribuer à tous ses employés une brochure rédigée sous forme de questions et de réponses sur les deux lois. En 1985, la Division de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée de ce ministère a tenu des séminaires à l'intention de gestionnaires dans sept villes du Canada, à la demande de l'Institut canadien des comptables agréés.

Le Comité applaudit à l'initiative des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, qui ont décidé, au cours des derniers mois, de créer une association

fédérale de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, sur le modèle de l'*American Society of Access Professionals* (ASAP), qui offre un programme de formation et de sensibilisation aux fonctionnaires du gouvernement fédéral américain, au sujet à la fois de la *Loi sur la protection des renseignements professionnels* et de la *Loi sur la liberté d'information*.

En 1986, par suite des audiences du Comité, le Conseil du Trésor a examiné les rôles des coordonnateurs et leur satisfaction professionnelle, afin de mieux comprendre les problèmes auxquels ils font face actuellement. Cet examen a pris la forme d'une discussion libre auprès de quinze coordonnateurs et de conseillers en personnel, discussion qui a ensuite fait l'objet d'un rapport du Conseil du Trésor.²³

Ce rapport vient confirmer un certain nombre des préoccupations du Comité. «Tous les coordonnateurs conviennent que ce rôle de coordination devrait être fortement appuyé par la haute direction grâce à un accès direct au sous-ministre ou au sous-ministre adjoint principal. Pour y parvenir, le service de l'AIPRP devrait faire partie du Bureau du SM ou du SMA ou se référer directement à lui; il pourrait également nommer à titre de coordonnateur un cadre supérieur ayant un accès direct au SM ou au SMA.» Les coordonnateurs jugent essentiels «la participation et l'appui soutenu de la haute direction pour que les gestionnaires de programme prennent en considération les exigences de l'AIPRP. Le coordonnateur doit avoir un accès direct aux principaux responsables des programmes de manière à accélérer le traitement des réponses aux demandes et à garantir leur sensibilisation aux exigences juridiques et politiques de l'AIPRP.» En outre, le rapport souligne «le besoin particulier de définir la responsabilité de gestionnaires supérieurs de programme» lorsqu'ils donnent des directives sur la façon de traiter les demandes d'AIPRP.

Le rapport du Conseil du Trésor signale également un «consensus [de la part des coordonnateurs] pour que le Conseil du Trésor mette à jour son énoncé des exigences concernant le rôle du coordonnateur, particulièrement en ce qui touche les fonctions liées à la politique de saisie des données, au répertoire de renseignements, aux questions de protection des renseignements personnels et aux problèmes de sécurité». Les coordonnateurs se préoccupent également de ce que les cadres supérieurs des institutions fédérales ne semblent pas bien comprendre l'importance sans cesse croissante du rôle de coordination de l'AIPRP :

De façon générale, les coordonnateurs estiment qu'il y a lieu pour les cadres supérieurs fédéraux de se rendre compte de l'existence des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et de reconnaître que ces dernières modifient fondamentalement la conduite des affaires publiques puisqu'elles influent sur toutes les étapes du traitement de l'information fédérale, depuis sa création jusqu'à son aliénation, et que leurs répercussions vont bien au-delà du traitement administratif de demandes.²⁴

Le rapport du Conseil du Trésor abordait également d'autres questions ayant trait au niveau des postes, à la classification du personnel et à la formation du personnel de soutien administratif dans les bureaux d'AIPRP. Finalement, certains coordonnateurs «pensent également que le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice devraient s'intéresser davantage à la coordination centrale et à l'orientation de la politique dans le cas de questions dont les ramifications touchent toute l'administration fédérale».

Le Comité fait les recommandations suivantes, pour confirmer et rehausser le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, qui est d'une importance capitale.

Recommandations :

2.14 Le Comité recommande que le statut et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels soient reconnus explicitement dans l'article 73 de la *Loi sur l'accès à l'information* et dans l'article 73 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, puisqu'ils sont les principaux responsables de l'application de ces lois au sein des institutions fédérales.

- 2.15** Le Comité recommande, à la lumière des conclusions des consultations tenues par le Conseil du Trésor en 1986 auprès des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour s'assurer que les coordonnateurs, qui devaient être des fonctionnaires de niveau supérieur chaque fois que c'est possible, aient un accès direct aux cadres supérieurs et aux gestionnaires supérieurs de programme des institutions fédérales et de bonnes relations de travail avec eux, pour garantir que leurs tâches en matière de gestion de l'information, qui sont complexes, exigeantes et sans cesse plus vastes, soient bien comprises et qu'ils reçoivent eux-mêmes l'appui dont ils ont besoin. Le Conseil du Trésor devrait également mettre à jour son énoncé des exigences concernant le rôle des coordonnateurs, particulièrement en ce qui touche les fonctions liées à la politique de saisie des données, aux répertoires de renseignements, aux questions de protection des renseignements personnels et aux problèmes de sécurité.
- 2.16** Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mette sur pied un programme officiel et normalisé de formation à l'intention des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, peut-être à l'aide de modules de formation automatisés, d'audio-visuels et de films.
- 2.17** Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice s'intéressent davantage à la coordination centrale et à l'orientation de la politique dans le cas des questions législatives concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels dont les ramifications touchent toute l'administration fédérale.

RENVOIS

- ¹ Commissaire à l'information, *Rapport spécial*, Ottawa, 1985, p. 3-4.
- ² *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33, alinéa 22(1)a).
- ³ D'après les annexes actuelles, cela devrait inclure les entités suivantes : administrateurs, administrations, agences, archives, bibliothèques, bureaux, centres, centres de recherche, commissions, conseils, conseils consultatifs, conseils de recherche, conseils de révision, conseils [fédéraux] d'administrateurs, départements d'État, directions, directorats, hôtels de la monnaie, instituts, ministères, musées, offices, organismes, organismes statistiques, secrétariats, services, services policiers, sociétés d'État, tribunaux, ou tout autre organisme semblable.
- ⁴ C'est ce qui a été fait dans la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public*, S.C. 1980-83, c. 122.
- ⁵ Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada, Comptes publics du Canada*, volume III, Ottawa, 1986, iii.
- ⁶ *Ibid.*, III, iii. Statistique Canada signale que les entreprises qui appartiennent au gouvernement employaient 208 134 personnes en septembre 1986 (*The Globe and Mail*, 2 janvier 1987).
- ⁷ *Ibid.*, III, 378.
- ⁸ Voici des exemples de sociétés d'État qui sont déjà énumérées dans les annexes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (et de la *Loi sur l'accès à l'information*) : Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, Banque du Canada, Banque fédérale de développement, Commission d'énergie du Nord canadien, Monnaie royale canadienne, Office national du film, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Société canadienne des ports, Société canadienne des postes, Société d'assurance-dépôts du Canada, Société du crédit agricole, Société pour l'expansion des exportations et Uranium Canada Ltée.
Les sociétés d'État dont le nom suit ne sont actuellement pas visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : Air Canada, Associés Mingan Ltée, Canadian National (West Indies) Steamships Ltd., Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, Corporation Place du Havre Canada, Énergie atomique du Canada Limitée, Harbourfront Corporation, Loto Canada Inc., Petro-Canada, Societa a responsabilita limitata Immobiliare San Sebastiano, Société canadienne des paris sportifs, Société de construction des musées du Canada Inc., Société de développement du Cap-Breton, Société du port de Halifax, Société du port de Montréal, Société du port de Prince Rupert, Société du port de Québec, Société du port de Vancouver, Société immobilière du Canada Limitée, Société Radio-Canada, St. Anthony Fisheries Limited, VIA Rail Canada Inc.
Ainsi, le champ d'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* serait étendu à 27 des 57 sociétés de la Couronne figurant sur la liste du Conseil du Trésor. (Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada*, volume III, ix-x.)
- ⁹ *Rapport annuel 1985-86* du Commissaire à la protection de la vie privée, Ottawa, 1986, p. 13-14; *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général* (ci-après appelés *Audiences*), fascicule n° 11, 13 mai 1986, 9, 31.
- ¹⁰ *Audiences*, 13:35, 20:20, 22:18, 28:8.
- ¹¹ *The Globe and Mail*, 26 mars 1986, p. 1
- ¹² Selon l'article 2 du Bill 34 de l'Ontario, An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, «institution» s'entend de (traduction) «tout organisme, conseil, commission, corporation ou autre agence désignée comme une institution dans le règlement».
- ¹³ Voir : Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada*, III, 13.
- ¹⁴ Voir : Québec, *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q. c. A-21, art. 83; Ontario, Bill 34, An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy, 1986, art. 43; République fédérale d'Allemagne, *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le traitement de l'information*, 27 janvier 1977, art. 4; France, *Loi 78-17 du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés individuelles*, c. 5; Royaume-Uni, *Data Protection Act 1984*, c. 35, art. 21; Suède, *Loi sur la protection des renseignements personnels*, 1982, art. 22-23.
- ¹⁵ *Oversight of the Privacy Act of 1974*, audiences du Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives, 98th Congress, 7 et 8 juin 1983, Washington, D.C., 1983, p. 600.
- ¹⁶ *Audiences*, fascicule n° 11, 13 mai 1986 : 9; *Rapport annuel 1985-86* du Commissaire à la protection de la vie privée, p. 30.
- ¹⁷ Mémoire de l'Association des consommateurs du Canada, p. 5.

- ¹⁸ Mémoire du ministère des Communications, p. 5.
- ¹⁹ Voir Canada, *L'administration fédérale du Canada 1980*, Ottawa, 1980, et Canada, *Répertoire des programmes et services du gouvernement fédéral 1986*, 7^e édition, Ottawa, 1986.
- ²⁰ *Rapport annuel 1985-86* du Commissaire à la protection de la vie privée, p. 31.
- ²¹ Circular A-130, *Federal Register*, vol. 50, n° 247, 24 décembre 1985, 52739.
- ²² *Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Management in Government Programs*, audiences du Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 97th Congress, 2nd Session, 15 et 16 décembre 1982, Washington, D.C., Government Printing Office, 1983, p. 149-151.
- ²³ Conseil du Trésor, *Examen de la coordination de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels au sein des institutions fédérales*, présenté au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.
- ²⁴ *Ibid.*

Il est très difficile de formuler des dispositions prévoyant des exceptions; cependant, la terminologie précise utilisée dans le texte réglementaire est un facteur crucial lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure le gouvernement doit être ouvert. Le ministère de la Justice a exposé clairement ce problème de formulation :

Les exceptions sont fondées soit sur un critère de «préjudice» ou sur celui de «classes» et peuvent être discrétionnaires ou impératives. En ce qui concerne les exceptions fondées sur le critère de «préjudice», il faut se demander si la divulgation des renseignements risquerait vraisemblablement de porter préjudice à des intérêts particuliers, par exemple, à la réussite d'activités essentielles à l'intérêt national ou à la sécurité de certaines personnes ou de leurs biens commerciaux. Les exceptions fondées sur le critère de «classes» sont accordées à l'égard de catégories de documents dont la communication est présumée comporter un risque substantiel et sans préjudice, par exemple, les renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'une source ou de ses organismes.

Si l'exception est discrétionnaire, le responsable d'une institution gouvernementale peut décider s'il y a lieu de l'invoquer dans un cas particulier. Si elle est impérative, le responsable de l'institution gouvernementale n'a pas ce choix, et elle doit être invoquée.

... Les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada [soit dans le présent le Cabinet] dont l'existence remonte à avant le 29 janvier 1982 sont assujettis à l'application des dispositions de la Loi en vertu de l'article 69. Cependant, à cette d'invoker une exception, le décret de soustraire des documents à l'application de la Loi en vertu de l'article 69 ne fait pas l'objet d'un examen du Commissaire à l'information ou de la Cour fédérale qui a été lui l'un ou l'autre le droit de prendre connaissance des décisions en question.

Le Commissaire à l'information a déclaré que certains documents ne sont pas communiqués en vertu d'exceptions impératives. Mais que leur divulgation n'entraînerait aucun préjudice? Est-ce un important jugement? Le juge en chef de la Cour a examiné les circonstances entourant l'application d'une disposition de la Loi qui prévoit une exception discrétionnaire. Selon la décision rendue, une fois qu'un document entre dans la catégorie de documents mentionnés au paragraphe 69 (1) (c) (la seule exception discrétionnaire en question), le droit de requérir d'en obtenir la copie appartient au citoyen au pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution fédérale qui reçoit la demande. De plus, la Cour a jugé qu'en certaines circonstances, l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution fédérale ne peut être l'objet d'un examen par le Commissaire à l'information si il a été établi que le document est assujéti à l'article 69.

CHAPITRE 3

EXCEPTIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET : LE REFUS DE COMMUNICATION

L'élément le plus important de toute mesure législative sur l'accès à l'information ou la protection des renseignements personnels est peut-être la série d'exceptions à la règle du libre accès ou de la protection de la vie privée. Ces exceptions protègent divers intérêts, tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Si un document ou des renseignements personnels tombent (en partie ou en totalité) sous le coup d'une exception précise, alors le gouvernement sera justifié (ou dans certains cas tenu) de refuser de les divulguer. L'institution fédérale doit cependant préciser quelle disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* elle invoque (ou elle invoquerait si le document existait) pour en refuser la communication. À l'heure actuelle, l'institution n'est pas tenue de confirmer l'existence d'un document ou de renseignements personnels précis, puisque la confirmation ou le démenti de leur existence peut être l'information qui ne doit justement pas être communiquée. Chaque institution fédérale doit prélever du document demandé les parties visées par la règle d'exception et donner accès au reste du dossier - mais cependant, uniquement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Il est très difficile de formuler des dispositions prévoyant des exceptions; cependant, la terminologie précise utilisée dans le texte réglementaire est un facteur crucial lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure le gouvernement doit être ouvert. Le ministère de la Justice a exposé clairement ce problème de formulation :

Les exceptions sont fondées soit sur un critère de «préjudice» ou sur celui de «classe» et peuvent être discrétionnaires ou impératives. En ce qui concerne les exceptions fondées sur le critère de «préjudice», il faut se demander si la divulgation des renseignements risquerait vraisemblablement de porter préjudice à des intérêts particuliers, par exemple, à la conduite d'activités essentielles à l'intérêt national ou à la sécurité de certaines personnes ou de leurs affaires commerciales. Les exceptions fondées sur le critère de «classe» sont accordées à l'égard de catégories de documents dont la communication est présumée comporter un risque vraisemblable d'être préjudiciable, par exemple, les renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'une province ou de ses organismes.

Si l'exception est discrétionnaire, le responsable d'une institution gouvernementale peut décider s'il y a lieu de l'invoquer dans un cas particulier. Si elle est impérative, le responsable de l'institution gouvernementale n'a pas ce choix, et elle doit être invoquée.

... Les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada [soit dans la pratique, le Cabinet] dont l'existence remonte à moins de 20 ans sont soustraits à l'application des dispositions de la Loi en vertu de l'article 69. Contrairement à celle d'invoquer une exception, la décision de soustraire des documents à l'application de la Loi en vertu de l'article 69 ne fait pas l'objet d'un examen du Commissaire à l'information ou de la Cour fédérale qui n'ont ni l'un ni l'autre le droit de prendre connaissance des documents en question.¹

Le Commissaire à l'information a signalé que certains documents ne sont pas communiqués en vertu d'exceptions impératives, alors que leur divulgation n'entraînerait aucun préjudice.² Dans un important jugement³, le juge en chef adjoint Jerome a examiné les circonstances entourant l'application d'une disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* qui prévoit une exception discrétionnaire. Selon la décision rendue, «une fois qu'il est décidé qu'un document entre dans la catégorie de documents mentionnés au paragraphe 21(1) [qui concerne l'exception discrétionnaire en question], le droit du requérant d'en obtenir la communication est assujéti au pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution fédérale de donner suite à la demande». De plus, la Cour a jugé qu'en pareilles circonstances, l'exercice du pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution fédérale ne peut faire l'objet d'un examen par la Cour, une fois qu'il a été établi que le document est visé par l'une ou l'autre

des catégories d'exception prévues. Peu importait, dans ce cas, que le Commissaire à l'information ait examiné le document et qu'il ait demandé sa divulgation - peut-être pour tenter de persuader l'institution fédérale qu'aucun préjudice n'en résulterait.

Le Comité est très inquiet de cette contradiction, qui fait que des documents dont la communication n'entraînerait aucun préjudice sont retenus en vertu de dispositions ayant pour objet de promouvoir la divulgation. Il s'inquiète également des exceptions impératives prévues dans les deux lois, en vertu desquelles les fonctionnaires sont tenus de refuser la communication de documents, même si aucun préjudice discernable ne résulterait de leur divulgation. En conséquence, il estime qu'il est essentiel de réviser en profondeur la formulation des dispositions relatives aux exceptions, afin de maintenir la crédibilité de la loi. Toutes les exceptions devraient être discrétionnaires. En outre, elles devraient généralement prévoir un critère de détermination du préjudice en vertu duquel l'institution fédérale serait tenue de démontrer dans chaque cas le genre de préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la divulgation.

Finalement, en règle générale, il faudrait que pour chaque exception, on précise que le préjudice qui résulte de la divulgation doit être «considérable». En conséquence, toutes les dispositions relatives aux exceptions devraient être formulées ainsi : le responsable d'une institution fédérale «peut» refuser la communication de documents ou de renseignements personnels «dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice *considérable*» à certains intérêts. Ainsi, lorsqu'ils doivent trancher entre des intérêts contradictoires, les Commissaires et la Cour fédérale devraient favoriser la divulgation, à moins d'être convaincus qu'il en résulterait un préjudice considérable.

Recommandation :

- 3.1 **Le Comité recommande que, sous réserve des mesures précises qui sont proposées ci-dessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information* et dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient reformulées de façon à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les exceptions touchant les documents du Cabinet (question que l'on verra plus tard dans les présentes) ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale pourrait refuser la communication de documents ou de renseignements personnels que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêts.**

A. Exceptions précises

Renseignements obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'un État étranger

L'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoient actuellement une exception impérative concernant les documents et les renseignements personnels «obtenus à titre confidentiel» d'un autre gouvernement. Le bien-fondé de cette exception est incontestable. Nul ne devrait avoir le droit de s'adresser au gouvernement fédéral pour obtenir des documents et des renseignements personnels fournis par un autre gouvernement à titre confidentiel. En principe, le requérant devrait s'adresser directement à cet autre gouvernement pour avoir accès aux renseignements ou documents en question. Ainsi, des documents transmis au gouvernement fédéral par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, par exemple, devraient être demandés au gouvernement du Nouveau-Brunswick, en vertu de sa *Loi sur le droit à l'information*. Cependant, ce ne sont pas toutes les provinces qui ont une loi sur l'accès à l'information.

L'alinéa 19(1)c) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdit la communication de renseignements personnels obtenus à titre confidentiel «des gouvernements des provinces ou de leurs organismes». Selon les témoignages présentés au Comité, cette disposition a créé

des problèmes, puisque certaines provinces ont prié le gouvernement fédéral de traiter toute l'information qu'il reçoit d'elles comme des renseignements confidentiels. Comme l'a déclaré le Commissaire à la protection de la vie privée au Comité :

Ce qui n'est pas défendable, ce sont les prétentions générales à la confidentialité que certaines provinces formulent à l'égard de tous les renseignements qu'elles communiquent au gouvernement fédéral. Dans un État fédéral, de très nombreux renseignements personnels sont échangés entre les divers paliers de gouvernement. Lorsqu'une province impose unilatéralement la confidentialité à tous les renseignements qu'elle partage avec le gouvernement fédéral, des quantités importantes de renseignements personnels sont automatiquement soustraits à toute possibilité d'accès. Selon la formulation actuelle de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les institutions fédérales qui reçoivent des renseignements personnels d'une province qui a insisté sur le caractère général de confidentialité ne possèdent aucun pouvoir discrétionnaire. La stipulation de l'article 19 est absolue :

«Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication».⁴

Le Comité est d'accord avec le Commissaire à la protection de la vie privée lorsqu'il affirme que «la bonne réputation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est fortement compromise, bien sûr, si les prétentions au caractère confidentiel sont mises de l'avant pour des raisons qui sont ni bonnes ni suffisantes».⁵

Comme à l'heure actuelle le Québec est la seule province qui a une loi comparable à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les résidents des neuf autres provinces ne peuvent être assurés d'avoir accès aux renseignements personnels les concernant qui sont renfermés dans les fichiers provinciaux. Cette situation changera évidemment dans la mesure où d'autres provinces adopteront des lois sur la protection des renseignements personnels, comme le Bill 34 qui est actuellement étudié par l'Assemblée législative de l'Ontario. Le Comité appuie fermement l'adoption de telles lois sur la protection des renseignements par chacune des provinces.

Quoi qu'il en soit, le Comité reconnaît que selon les pratiques actuelles, le contrôle des renseignements personnels en provenance d'une province relève généralement de celle-ci. Cependant, cette situation laisse à désirer. Le Commissaire à la protection de la vie privée, qui n'est pas le seul à penser ainsi, a fait la remarque suivante : «L'article 19 demeure une importante cause de contrariété pour les personnes qui demandent des renseignements personnels et pour les personnes chargées d'administrer la *Loi sur la protection des renseignements personnels*».⁶ Le Commissaire a remarqué que l'application de cet article par les ministères constitue l'obstacle le plus important à la communication de renseignements personnels. De surcroît, il n'a constaté l'existence d'aucune procédure, chez les institutions fédérales, qui permettrait de déterminer si les renseignements communiqués par les provinces ont été obtenus ou reçus à titre confidentiel ou non, à part les ententes cadres de confidentialité conclues avec les provinces. Ce sont ces ententes qui font si souvent obstacle à la divulgation de tout renseignement transmis au gouvernement fédéral par les provinces.⁷

Le Comité applaudit aux progrès réalisés par le Commissaire à la protection de la vie privée et par le Solliciteur général pour établir des liens de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces du Québec, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Colombie-Britannique en vue de l'application réciproque de l'alinéa 19(1)c) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en ce qui concerne les renseignements ayant trait aux enquêtes de police. Dans une entente digne d'éloges, ces provinces ont accepté que les renseignements personnels transmis par elles au gouvernement fédéral soient traités comme des renseignements personnels obtenus par le gouvernement fédéral et que les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'y appliquent.⁸ Ces renseignements ayant trait aux enquêtes de police constituent évidemment une proportion substantielle des renseignements échangés entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le Comité estime qu'il y aurait lieu de reformuler l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour prévoir une exception

discrétionnaire basée sur un critère de détermination du préjudice. Il est cependant reconnu que les documents et les renseignements personnels fournis à une institution fédérale par un autre gouvernement sont tout aussi importants pour celui-ci que les renseignements commerciaux fournis par un tiers le sont pour ce tiers, qu'il s'agisse d'une compagnie ou d'un individu. Le Comité en conclut donc que les autres gouvernements devraient avoir des droits en matière de notification et de révision semblables aux droits accordés aux tiers en vertu des articles 28, 29 et 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

À l'heure actuelle, il n'a pas été établi clairement si les autorités gouvernementales des États américains sont visées par l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'alinéa 19(1)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il faudrait modifier les deux lois pour préciser clairement que les organismes ou institutions d'un État ou d'une province d'un autre pays sont expressément visés. De la même façon, les deux lois devraient préciser clairement que les institutions administratives autochtones, comme le district administratif de la bande sechelte de la Colombie-Britannique, doivent être traités de la même façon que les autres paliers de gouvernement.

Recommandations :

- 3.2 Le Comité recommande que les dispositions relatives aux exceptions de l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient reformulées de façon à ce que ces exceptions soient discrétionnaires et assorties d'un critère de détermination du préjudice. En outre, elles devraient permettre que l'on informe d'autres gouvernements de toute demande de divulgation de documents ou de renseignements personnels transmis par eux à titre confidentiel, et les autoriser à contester toute recommandation de divulgation de ces documents devant le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Le fardeau de la preuve dans ces cas devrait incomber aux autres gouvernements. Lorsqu'il s'agit du gouvernement d'un État étranger, un délai de trois mois devrait être prévu pour attendre sa réponse et il faudrait transmettre copie de la demande au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures.
- 3.3 Le Comité recommande de surcroît que l'on reformule l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à préciser que les institutions ou les gouvernements faisant partie de l'appareil gouvernemental d'États étrangers (par exemple les gouvernements des divers États des États-Unis et leurs organismes) sont compris aux fins de cette exception.
- 3.4 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à ce que les institutions des autorités administratives autochtones reçoivent la même protection que les autres gouvernements aux fins de cette exception.
- 3.5 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée soit prié de continuer à surveiller l'échange de renseignements personnels entre les provinces et le gouvernement fédéral afin de promouvoir l'application réciproque et uniforme de pratiques équitables en matière d'information.

Affaires fédéro-provinciales

Le Comité note que le Bill C-15 sur l'accès à l'information présenté par le gouvernement progressiste conservateur en 1979 prévoyait une formulation plus étroite. Il n'y était pas question «d'affaires» fédéro-provinciales, mais plutôt de «négociations». Le Comité est d'avis que l'expression «affaires fédéro-provinciales» risque de se révéler trop vaste dans une fédération comme le Canada; en conséquence, la formule plus étroite est préférée. La divulgation de l'information pourrait être refusée en vertu de ces dispositions dans les seuls cas où les documents ou les renseignements personnels

risqueraient vraisemblablement de porter un préjudice considérable à des «négociations» menées par le gouvernement du Canada.

Recommandation :

- 3.6 Le Comité recommande que le mot «affaires» à l'article 14 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 20 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit supprimé et remplacé par le mot «négociations».**

Affaires internationales et défense nationale

Trois grands centres d'intérêt du gouvernement sont protégés par une exception prévue à l'article 15 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 21 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : les affaires internationales, la défense nationale et la sécurité nationale. Même si l'exception est discrétionnaire et prévoit un critère de détermination du préjudice, le Comité a relevé une observation du ministère de la Justice, selon laquelle «on ne connaît pas de cas où des renseignements délicats sur la sécurité nationale ont été communiqués.»⁹

Un problème de formulation semble s'être présenté en ce qui concerne cette exception. La loi prévoit un critère général de détermination du préjudice, après quoi elle décrit neuf catégories de renseignements dont la divulgation peut être refusée. On peut soutenir que la communication de tout renseignement qui rentre dans l'une ou l'autre de ces catégories doit être refusée, même si sa divulgation n'entraînerait aucun préjudice. Le Commissaire à l'information a interprété cet article de la façon suivante : l'institution doit non seulement établir que les documents dont on refuse la communication sont identiques ou similaires aux documents décrits dans l'article, mais elle doit encore fournir une preuve de la nature du préjudice qui risquerait vraisemblablement de survenir si le document en question était communiqué. D'un autre côté, le ministère de la Justice a affirmé qu'il n'est pas essentiel que les catégories prévues s'appliquent strictement à l'information recherchée avant que l'on se prévale du droit de refus, dans la mesure où l'on prouve la présence d'un préjudice.

Le Comité pense que la principale question à trancher pour l'interprétation de cette disposition, c'est de déterminer si la communication peut causer un préjudice discernable. Néanmoins, ce préjudice doit être analogue aux exemples prévus dans les neuf catégories d'exception énoncées dans la loi. Autrement, cette liste d'exceptions n'aurait pas de raison d'être.

Recommandation :

- 3.7 Le Comité recommande que l'on modifie les deux lois afin de préciser que les catégories d'exceptions énumérées à l'article 15 de la *Loi sur l'accès à l'information* et prévues implicitement à l'article 21 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne sont que des exemples de documents dont la divulgation peut entraîner un préjudice; le principal critère devrait être de déterminer si la divulgation risque de porter préjudice à un intérêt de l'État qui est analogue aux intérêts énumérés dans la loi.**

Renseignements personnels

Même si l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* semble impératif, en réalité, il renvoie à la définition des «renseignements personnels» que renferme l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ce dernier fait une longue liste des renseignements inclus ou non dans la définition de «renseignements personnels», aux fins des deux lois. Cette formulation est malencontreuse, puisqu'il faut examiner les deux lois pour connaître ses droits à l'information ou à la protection. À ce titre, le Comité s'est inspiré du rapport du Groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.¹⁰

La divulgation de renseignements est autorisée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans un certain nombre de cas prévus à l'article 8, notamment si des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit généralement des mesures de protection de la vie privée, sauf lorsque les documents recherchés renferment de l'information qui rentre dans l'une de ces trois grandes catégories :

1. Certains renseignements concernant les modalités d'emploi des fonctionnaires et les opinions qu'ils ont exprimées dans l'exercice de leurs fonctions;
2. Des renseignements similaires au sujet d'individus qui ont conclu un contrat de prestation de services avec une institution fédérale; et
3. Des renseignements concernant «des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence».¹¹

Le Comité est d'accord avec la formulation générale de la loi. Cependant, il estime qu'il faut apporter certains éclaircissements afin de régler des problèmes particuliers qui se sont présentés. Le Commissaire à l'information pense qu'il serait préférable que ces exceptions à la communication de renseignements personnels ne se retrouvent pas dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais plutôt, et de façon explicite, dans la *Loi sur l'accès à l'information*.¹² Celle-ci constituerait ainsi un code complet régissant la divulgation des documents du gouvernement fédéral.

Le Comité a constaté que dans certains milieux, on a interprété l'article 19 comme une interdiction totale de divulgation de tout renseignement personnel. En dépit des critères d'exception prévus au paragraphe 19(2), le Comité croit comprendre que parfois, le simple fait qu'un document renferme des renseignements personnels est suffisant pour en interdire la communication. Ce problème pourrait être évité si l'on modifiait le paragraphe 19(2) de la façon suivante :

«Nonobstant le paragraphe (1), le responsable d'une institution fédérale doit donner communication des renseignements...»

Le Comité est d'accord avec les conclusions des mémoires du ministère des Affaires extérieures et du Groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels, selon lesquelles il est nécessaire de préciser la définition de «renseignements personnels» en ce qui concerne les fonctionnaires du gouvernement.¹³ Plus précisément, le Comité s'est penché sur la question des documents qui révéleraient le salaire des fonctionnaires. La définition de «renseignements personnels» donnée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exclut les renseignements concernant un fonctionnaire, et notamment «la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste».

Le gouvernement devrait avoir pour politique de ne pas imposer de restrictions à la divulgation de données précises sur la rémunération de ses agents nommés par décret. Le salaire exact des directeurs généraux et des cadres supérieurs des sociétés d'État et des organismes de réglementation devrait de façon générale être accessible en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. En ce qui concerne les employés de la Fonction publique, le Comité reconnaît que la divulgation de leur salaire précis pendant quelques années consécutives permettrait à leurs collègues et à d'autres personnes de déterminer si les fonctionnaires en question ont touché ou non une augmentation au mérite et d'obtenir d'autres informations de nature délicate. En conséquence, le Comité appuie les dispositions actuelles, selon lesquelles seul l'éventail des salaires des employés de la Fonction publique peut être communiqué en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandations :

- 3.8 Le Comité recommande que l'on envisage d'apporter de légères modifications à la définition de «renseignements personnels» afin de régler certains problèmes techniques qui ont été soulevés dans les mémoires présentés au Comité et au ministère de la Justice.
- 3.9 Le Comité recommande que les dispositions des articles 3 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient intégrées à la *Loi sur l'accès à l'information*.
- 3.10 Le Comité recommande que le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifié pour se lire ainsi : «Nonobstant le paragraphe (1), le responsable d'une institution fédérale doit donner communication des renseignements...»
- 3.11 Le Comité recommande que la définition des «renseignements personnels» trouvée dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée de façon à ce que le salaire exact d'agents du gouvernement nommés par décret puisse être communiqué en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais que seul l'éventail des salaires des employés de la Fonction publique puisse être communiqué.

Communication de renseignements personnels pour des raisons d'intérêt public

Le paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit un certain nombre de cas dans lesquels «la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée». Par ailleurs, la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit la communication de renseignements personnels dans trois cas : 1) si l'individu qu'ils concernent y consent; 2) si le public y a accès; ou 3) si la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.¹⁴

L'un des cas dans lesquels le responsable d'une institution fédérale peut communiquer des renseignements personnels préoccupe beaucoup le Comité. L'information peut être communiquée si le responsable de l'institution est d'avis que «des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée».¹⁵ Mais la détermination de ce que l'on entend par «des raisons d'intérêt public» pourra de toute évidence avoir des répercussions graves sur la vie privée de l'individu. Le Comité s'inquiète de ce que cette décision relève essentiellement de la discrétion de l'institution fédérale; l'individu concerné n'y participe pas, pas plus qu'il n'est généralement informé de la décision.

Un relevé des renseignements communiqués en vertu du paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est conservé à l'intention du Commissaire à la protection de la vie privée. Celui-ci doit être informé par écrit au préalable de la communication des renseignements personnels «si les circonstances le justifient» ou «immédiatement» après la communication dans les autres cas. Le Commissaire peut mettre l'individu concerné au courant s'il le juge approprié. En règle générale, cependant, cela est l'exception plutôt que la règle.

Cette contradiction entre la protection des renseignements personnels et leur communication «pour des raisons d'intérêt public» se retrouve dans la plupart des lois sur l'accès à l'information. Par exemple, aux États-Unis, la Loi sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*) interdit la communication des renseignements suivants : dossiers d'emploi, dossiers médicaux et autres dossiers de nature similaire dont la divulgation constitue clairement une violation injustifiée de la vie privée.¹⁶ Le Bill 34 de l'Ontario sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels précise que l'on ne refusera pas de communiquer un document si des raisons impératives d'intérêt public justifient nettement leur communication et sont plus importantes que les raisons qui justifieraient leur non-divulgence ou leur confidentialité.

Le relevé des documents communiqués en vertu du paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a été présenté au Comité par le Commissaire à la protection de la vie

privée. Il montre que ces dispositions spéciales relatives à la divulgation sont utilisées d'une façon qui n'est peut-être pas entièrement appropriée, compte tenu de l'importance que notre culture politique attache à la protection de la vie privée. Le Commissaire à la protection de la vie privée est convaincu que les ministères fédéraux ont appliqué cet article avec prudence et ont consulté fréquemment le Commissariat avant de prendre toute mesure dans ce contexte, particulièrement lorsqu'il s'agissait de déterminer s'il y allait vraiment de l'intérêt public ou s'il s'agissait uniquement d'une question de curiosité publique.¹⁷ Le Commissaire a ajouté qu'il s'inquiétait de ne pas, en règle générale, être informé à l'avance de la communication de renseignements personnels et qu'il a écrit à l'occasion à diverses institutions fédérales pour protester. Le Commissaire examine les avis de communication qu'il reçoit en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et étudie chaque cas individuellement. Son personnel consulte fréquemment les institutions qui se proposent de communiquer des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la loi. Par suite de ces consultations, il peut arriver que les renseignements ne soient pas communiqués. Au cours de l'année financière 1985-1986, le Commissaire à la protection de la vie privée a reçu 24 avis de communication en provenance de 13 institutions fédérales.¹⁸

Pour illustrer cette question, voici deux cas où l'on avait envisagé de communiquer des renseignements personnels pour des raisons d'intérêt public en vertu de la loi. Dans un premier cas, Transports Canada a informé le Commissaire à la protection de la vie privée de son intention de communiquer à l'éditeur d'une revue aéronautique les noms et adresses des pilotes canadiens titulaires d'une licence fédérale. Certains pilotes s'étaient plaints auparavant que cette pratique constituait une violation de leur vie privée. Transports Canada a décidé de ne pas communiquer la liste à la revue parce que le Commissaire à la protection de la vie privée, après avoir été informé de l'intention de Transports Canada, a déclaré qu'il ne pouvait pas raisonnablement prévenir tous les pilotes concernés, en ajoutant qu'il devrait faire enquête sur toute plainte éventuelle.¹⁹ Dans un autre cas, le ministère des Affaires des anciens combattants a communiqué des renseignements personnels à la Légion royale canadienne en vue d'une enquête sur le logement des anciens combattants vivant seuls. Rien ne semble indiquer que les individus concernés ont été prévenus, ni qu'ils avaient autorisé la communication de ces renseignements.

Les personnes qui ont communiqué des renseignements personnels à une institution fédérale devraient être assurées que ces renseignements ne seront pas communiqués à un organisme de l'extérieur sans qu'elles aient le droit de se faire entendre ou de contester cette divulgation. Cependant, si la loi prévoyait des cas où il faut retrouver ou informer un très grand nombre de personnes, cela supposerait un fardeau administratif énorme qui entraînerait des difficultés concrètes très nombreuses. Par exemple, s'il fallait informer les milliers de personnes qui détiennent des obligations d'épargne du Canada qu'un organisme gouvernemental détient de l'argent en leur nom, cela représenterait une tâche énorme.

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les entreprises commerciales reçoivent un avis préalable à la communication de renseignements et elles ont l'occasion de contester celle-ci. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* établit une norme différente pour la communication de renseignements personnels : en règle générale, l'individu concerné n'est pas informé à l'avance, pas plus qu'il n'a l'occasion de contester la décision de l'institution fédérale de communiquer des renseignements personnels le concernant. À l'heure actuelle, la seule protection à ce titre est offerte par le Commissaire à l'information, qui peut recommander que, puisqu'il contient des renseignements personnels, un document ne soit pas communiqué en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ou par le Commissaire à la protection de la vie privée, qui apprend souvent la communication des renseignements après coup.

Le Comité a conclu que les personnes intéressées devraient généralement être informées de l'intention d'une institution fédérale de dévoiler des renseignements personnels les concernant. Si un nombre considérable de personnes sont touchées par une décision de communiquer des dossiers qui risquent de violer leur vie privée, le Commissaire à la protection de la vie privée devrait être autorisé à déterminer si la communication de ces renseignements personnels en vertu de la loi devrait être autorisée. Les droits de l'individu qui n'est pas justifiée par des «raisons d'intérêt public» et, dans l'affirmative, à

enjoindre à l'institution de prendre toutes les mesures raisonnables pour informer les individus concernés. La loi devrait également donner aux intéressés l'occasion de contester la communication de renseignements personnels les concernant devant la Cour fédérale.

Recommandations :

- 3.12 Le Comité recommande que le paragraphe 8(5) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifié et qu'il stipule désormais qu'en règle générale, les individus doivent être informés à l'avance de l'intention de l'institution fédérale de communiquer des renseignements personnels les concernant et qu'ils sont autorisés à contester cette décision devant le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Lorsque les renseignements concernent un nombre considérable de personnes, le Commissaire à la protection de la vie privée devrait être autorisé à déterminer si la communication des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) constitue une violation injustifiée de leur vie privée. Le cas échéant, le Commissaire serait autorisé à ordonner à l'institution fédérale de prendre des mesures raisonnables pour informer les personnes concernées, qui disposeraient ensuite d'un délai établi par le Commissaire pour contester la communication des renseignements personnels devant la Cour fédérale.
- 3.13 Le Comité recommande de surcroît que le responsable de l'institution fédérale soit autorisé à en appeler devant la Cour fédérale de la décision du Commissaire à la protection de la vie privée lorsque celui-ci établit que la communication de renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* constitue une violation injustifiée de la vie privée des individus concernés.

Communication de renseignements confidentiels de nature commerciale et procédures connexes

L'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information* interdit la communication de certaines catégories de renseignements fournis à une institution fédérale par des tiers. La Loi donne la définition suivante de «tiers» : personne, groupe ou organisation autres que l'auteur de la demande ou qu'une institution fédérale. En règle générale, l'article 20 interdit la communication de documents confidentiels de nature commerciale dans les catégories suivantes : secrets industriels; renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques de nature confidentielle; renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'entreprise concernée ou d'entraver des négociations menées en vue de contrats ou à d'autres fins. Il y a un chevauchement considérable entre les catégories de documents énumérées à l'article 20. Même si la portée de l'article peut paraître incertaine, son objet est clair : limiter la divulgation de documents confidentiels de tiers qui peuvent se retrouver dans les dossiers du gouvernement.

L'une des catégories de renseignements protégés est celle dite des «secrets industriels». Cette expression importante n'est cependant pas définie dans la loi. Le Comité est d'accord avec l'Association du Barreau canadien, qui estime qu'il y aurait lieu de donner une définition stricte de l'expression,²⁰ étant donné que d'autres dispositions de la loi assurent une protection plus vaste des documents confidentiels de nature commerciale qui sont renfermés dans les dossiers du gouvernement.

Recommandation :

- 3.14 Le Comité recommande que l'on adopte la définition suivante de «secrets industriels» aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information* :

Un plan, une formule, un processus ou un dispositif secret et ayant une valeur marchande, qui sert à faire, à préparer, à composer ou à traiter des produits industriels et dont on peut dire que c'est le produit final d'une innovation ou d'un effort important.

Essais de produits ou essais d'environnement (paragraphe 20(2) et article (18) de la Loi sur l'accès à l'information)

À l'heure actuelle, nulle disposition ne concerne la divulgation des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement menés par le gouvernement du Canada au nom d'institutions fédérales. L'article 18, qui a pour objet de protéger les intérêts économiques du Canada, est très similaire à l'article 20, qui protège les renseignements de tiers, à une exception près : il n'y a pas de clause équivalente concernant les résultats des essais de produits ou essais d'environnement. En conséquence, les institutions fédérales ne sont pas tenues de divulguer les résultats de leurs propres essais de produits ou d'environnement, même si les résultats de tests semblables exécutés par ces mêmes institutions ou en leur nom et visant des produits ou des activités du secteur privé doivent être divulgués. Le Comité est d'accord avec les présentations de groupes comme le Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, à savoir que cette différence est à la fois illogique et injuste; cela autorise en effet le gouvernement à refuser de communiquer les résultats des tests concernant ses propres activités, mais non des tests concernant les activités du secteur privé.

Recommandation :

- 3.15 Le Comité recommande que l'article 18 de la Loi sur l'accès à l'information exige la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, sur le modèle du paragraphe 20(2).**

Préséance des raisons d'intérêt public

Le paragraphe 20(6) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise la divulgation de renseignements concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement si des raisons d'intérêt public doivent «justifier nettement» tout préjudice de nature commerciale qui en résulterait pour un tiers. À l'heure actuelle, cette disposition ne prévoit pas la préséance des raisons d'intérêt public pour la communication de «secrets industriels».

Il semble que jusqu'à maintenant, ce motif de la préséance des raisons d'intérêt public n'ait été invoqué que très rarement. Le ministère de la Justice a signalé que seulement deux des institutions fédérales auprès desquelles il a enquêté avaient eu recours à cette disposition; dans un cas, il s'agissait d'allégations d'empoisonnement et dans un autre cas, de communication de renseignements ayant trait à la thalidomide.

Recommandation :

- 3.16 Le Comité recommande que la préséance des motifs d'intérêt public prévue au paragraphe 20(6) de la Loi sur l'accès à l'information soit élargie à toutes les catégories de documents de tiers prévues à l'article 20.**

Intervention de tiers en vertu de l'article 28 de la Loi sur l'accès à l'information

Si une institution fédérale a l'intention de donner communication d'un document qui contient des renseignements pouvant affecter un tiers, le responsable de l'institution doit en informer le tiers et lui laisser un délai de vingt jours pour intervenir s'il pense que le document ne devrait pas être divulgué. Si l'institution continue de juger que la divulgation est autorisée en vertu de la loi, elle doit en informer le tiers et lui donner un nouveau délai de vingt jours pour exercer un recours en révision de la décision devant la Cour fédérale. Le tiers n'est toutefois pas autorisé à présenter une plainte au Commissaire à l'information au sujet de la communication du document. Cependant, si l'institution accepte les raisons du tiers et décide de ne pas divulguer le document, l'auteur de la demande de communication peut porter plainte devant le Commissaire à l'information.

Plusieurs problèmes ont surgi en ce qui concerne les procédures relatives aux tiers. Il a souvent été difficile de donner avis aux tiers dans le délai de trente jours prévu, particulièrement lorsqu'il faut informer de nombreux tiers ou lorsque ceux-ci se trouvent à l'extérieur du Canada. Un deuxième problème a trait à la définition de tiers contenue à l'article 3 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il faudrait préciser clairement, par exemple, qu'un conseil de bande établi en vertu de la *Loi sur les Indiens* est considéré comme un tiers. Autre question à régler : à qui doit revenir le fardeau de la preuve lorsque des tiers exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale? Cette question du fardeau de la preuve ne se pose pas lorsqu'il s'agit du refus de communiquer des documents en général : le fardeau revient à l'institution fédérale. La loi devrait être modifiée pour qu'on y précise clairement que c'est aux tiers qu'il revient d'établir que la communication de documents leur porterait préjudice en vertu de l'article 20 de la loi.

Recommandations :

- 3.17** Le Comité recommande que, dans les cas où les tiers concernés sont nombreux ou qu'ils se trouvent à l'extérieur du Canada, la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée pour stipuler qu'ils peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis dans la *Gazette du Canada* et d'une annonce dans toute revue spécialisée, périodique ou quotidien pertinent.
- 3.18** Le Comité recommande de surcroît que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée pour que l'on y précise que c'est aux tiers que revient le fardeau de la preuve devant la Cour fédérale lorsqu'ils exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale.

Activités du gouvernement

De toutes les catégories d'exception, ce sont peut-être celles qui sont prévues à l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information* (ayant trait à des avis ou à des recommandations en matière de politique de même qu'à d'autres intérêts du gouvernement) qui présentent les plus grands risques d'abus. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'a pas de dispositions équivalentes. L'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit actuellement quatre catégories de documents ayant trait au processus interne de décision et d'élaboration des politiques :

1. Avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre;
2. Comptes rendus de consultations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou le personnel de celui-ci;
3. Des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées par le gouvernement du Canada et les considérations qui y sont liées; et
4. Des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration qui n'ont pas encore été mis en œuvre.

Ces dispositions ne peuvent être invoquées que si le document en question est daté de moins de vingt ans lors de la demande de divulgation en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cependant, on peut quand même refuser de communiquer des documents qui remontent à plus de vingt ans en vertu d'autres exceptions prévues dans la loi. Les dispositions de l'article 21 ne s'appliquent pas aux documents exposant les motifs d'une décision administrative affectant les droits d'une personne, ni aux rapports rédigés par des experts-conseils ou des conseillers de l'extérieur.

Le Comité est d'accord avec les nombreux mémoires qui affirmaient que, selon sa formulation actuelle, l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information* est de portée beaucoup trop vaste. L'Association des consommateurs du Canada, l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, le Centre pour le journalisme d'enquête et l'Association du Barreau canadien, entre autres, ont adopté cette position. Cette catégorie d'exceptions devrait être limitée à des avis en matière de politique et à des procès-verbaux concernant la prise de décisions de nature politique; les renseignements factuels utilisés dans le processus décisionnel ne devraient généralement pas rentrer dans les catégories d'exception, même si, de toute évidence, certaines données factuelles peuvent être visées par d'autres exceptions. L'intention de l'article devrait être précisée clairement : seule la communication de documents traitant de questions qui sont de toute évidence de nature consultative ou politique pourrait être refusée en vertu de l'article 21, et ce, uniquement avant que la décision n'ait été prise.

L'article 21 interdit actuellement l'accès à des documents pendant les vingt premières années de leur existence. Le Comité reconnaît que le choix de tout délai de ce genre est arbitraire par nature; il n'en estime pas moins qu'une période de vingt ans est beaucoup trop longue. Dans la plupart des cas, on peut difficilement justifier que des documents contenant des avis demeurent confidentiels pendant deux décennies entières. Dans certains cas, des renseignements de nature particulièrement délicate pourraient quand même être protégés en vertu d'autres catégories d'exception pendant des périodes plus longues. Le Comité pense que l'on ne devrait pouvoir invoquer cette exception que pendant une période de dix ans, soit la durée maximale de deux législatures.

Recommandation :

3.19 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information*, non seulement pour prévoir des critères de détermination du préjudice, mais également pour préciser que l'article s'applique uniquement aux avis et aux procès-verbaux utilisés pour prendre des décisions de nature politique, et non à des informations factuelles utilisées dans le processus décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents datés de moins de dix ans lors de la demande.

Secret professionnel des avocats

L'exception prévue à l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 27 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique aux conseils juridiques, de quelque nature qu'ils soient, qui sont demandés à un avocat du gouvernement et fournis par lui. L'exception vise les documents par lesquels ces conseils juridiques sont demandés. Il ne faudrait pas invoquer cette disposition pour soustraire systématiquement à la communication les renseignements que le ministère de la Justice a l'occasion de fournir aux institutions aux fins du processus normal de prise de décisions au sein du gouvernement; cela irait à l'encontre de l'esprit de la loi. Ce n'est que lorsque la communication des documents recherchés risque de nuire véritablement au secret professionnel qui lie un avocat à son client (gouvernemental) que l'on devrait se prévaloir de cette exception. Le Comité note qu'une définition plus stricte de cette exception a été utilisée dans d'autres lois.²¹ Le Comité est d'accord avec le Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, qui préférerait que cette exception «ne soit invoquée que dans les cas en instance devant les tribunaux».²²

Recommandation :

3.20 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 27 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour préciser que l'exception concernant le secret professionnel des avocats ne s'applique que lorsqu'un litige est en instance ou que des négociations sont en cours, ou qu'on peut raisonnablement prévoir un tel litige ou de telles négociations.

Existence d'un document

Une institution fédérale n'est pas tenue de confirmer l'existence d'un document, ni en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ni en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il peut arriver que l'existence même d'un document soit l'information essentielle dont la divulgation ne peut être autorisée. Si l'institution fédérale invoque cette disposition, elle doit préciser le motif sur lequel le refus de communication pourrait raisonnablement se fonder si le document existait.

Ce n'est que dans de rares circonstances que le refus de confirmer l'existence d'un document peut être justifié. Le Comité note que cette disposition n'est pas utilisée fréquemment, et que lorsqu'on l'invoque, c'est la plupart du temps pour des documents ayant trait aux affaires internationales, à la défense nationale et aux enquêtes de police. Dans le projet de loi de l'Ontario sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels (Bill 34), le gouvernement peut refuser de confirmer ou de nier l'existence de documents uniquement lorsqu'ils concernent une enquête de police.

Recommandation :

3.21 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 10(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* et le paragraphe 16(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour autoriser l'institution gouvernementale à refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document uniquement lorsque la divulgation de l'existence même de ce document équivaldrait à révéler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou des articles 19, 21, 22 ou 25 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (renseignements d'autres gouvernements, affaires internationales et défense nationale, enquêtes de police et sécurité des individus).

B. Documents confidentiels du Cabinet

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'appliquent pas aux documents confidentiels du Cabinet dont l'existence remonte à moins de vingt ans. Il ne s'agit pas d'une mesure d'exception, mais bien d'une exclusion : les documents du Cabinet ne sont tout simplement pas visés par les deux lois. En conséquence, il est impossible d'en appeler aux Commissaires ou à la Cour fédérale pour faire renverser un refus de communication de tels documents ou renseignements personnels. Ni les Commissaires, ni la Cour fédérale ne peuvent examiner de tels documents. Le Commissaire à l'information a cependant invoqué le paragraphe 36.3(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* pour obtenir un certificat de la part d'un ministre de la Couronne attestant qu'un document ou qu'une partie d'un document constitue un document confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada. On a recours à de tels certificats lorsqu'une plainte est portée au sujet de renseignements exclus et que le Commissaire à l'information veut obtenir confirmation que le document en question est bien un document confidentiel du Cabinet.

Quelles sont les conséquences de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet du champ d'application des deux lois? Pour faciliter l'examen de cette question, on se reportera à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*; l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est pratiquement identique. L'article précise tout d'abord que la Loi ne s'applique pas «aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada». Le «Conseil» s'entend du Cabinet et de ses comités [paragraphe 69(2)]. Sans limiter la portée générale de l'expression «documents confidentiels» du Cabinet (et sans non plus définir ce concept vague), le paragraphe 69(1) donne une liste de catégories précises de documents auxquels ne s'applique pas la Loi :

- a) «notes» destinées à soumettre des recommandations au Cabinet;
- b) «documents de travail» destinés à présenter des options politiques à l'examen du Cabinet;

- c) «ordres du jour» du Cabinet ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement;
- e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions pour lesquelles le Cabinet doit rendre une décision;
- f) avant-projets de loi;
- g) «documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à f)».

Aucun des documents ainsi exclus du champ d'application de la loi, soit «notes», «documents de travail», etc., n'est défini. La seule précision qu'on retrouve a trait aux documents de travail. En vertu du paragraphe 69(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, les documents de travail concernant des décisions qui ont été rendues publiques ou qui ont été rendues quatre ans auparavant ne sont pas exclus. Néanmoins, la communication de tels documents de travail peut quand même être refusée s'ils renferment des renseignements dont la divulgation pourrait autrement être refusée en vertu des exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Comité reconnaît qu'il existe plusieurs motifs importants pouvant justifier le refus de communiquer des documents rentrant dans un grand nombre des catégories énumérées dans les dispositions visant les documents confidentiels du Cabinet. Premièrement, le grand principe de la responsabilité ministérielle collective exige que chaque membre du Cabinet soit tenu personnellement responsable des politiques gouvernementales. Par conséquent, tous les membres d'un gouvernement au sein d'un système parlementaire peuvent être tenus publiquement responsables des décisions du gouvernement et, en conséquence, des échanges francs entre les ministres sont prévus et encouragés. L'alinéa 69(1)d), qui protège les communications entre ministres, peut s'expliquer de ce fait.

Le désir des ministres de la Couronne de recevoir des conseils francs de la part de leur personnel peut également justifier une certaine confidentialité. Le Comité convient qu'il est clairement dans l'intérêt du public que les fonctionnaires principaux donnent aux ministres des conseils à la fois francs et confidentiels. C'est là l'objet de l'alinéa 69(1)e). Cependant, cette disposition semble généralement superflue, étant donné que les avis en matière de politique sont exclus du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* en vertu de l'article 21. En particulier, les alinéas 21(1)a) et b) autorisent une institution fédérale à refuser la communication de tout document contenant «des avis ou recommandations élaborés par ou pour ... un ministre de la Couronne» et «des comptes rendus ... de délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre de la Couronne ou le personnel de celui-ci». Les mémoires rédigés par un ministre pour présentation au Cabinet sont adéquatement protégés par l'article 21; l'alinéa 69(1)a) n'est donc pas nécessaire. Par conséquent, l'article 21 correspond au second grand motif justifiant la protection du caractère confidentiel des documents du Cabinet dans le cadre du système parlementaire du Canada.

Il existe un troisième motif justifiant un certain degré de confidentialité des documents du Cabinet : le gouvernement ne devrait pas être tenu de divulguer automatiquement les ordres du jour du Cabinet ou la nature des questions qui ont été ou qui seront examinées par le Cabinet. Le moment choisi pour la communication de questions particulières peut souvent dépendre de facteurs externes et la divulgation automatique des ordres du jour du Cabinet, des décisions et, plus particulièrement, des avant-projets de loi, ne répondrait pas à des raisons d'intérêt public. Dans la mesure où des documents de travail et d'autres documents de nature similaire peuvent indiquer la nature des questions examinées par le Cabinet, cette information devrait elle aussi, de façon générale, être exclue de la portée de la loi. En conséquence, le Comité reconnaît qu'il est essentiel que la loi assure une certaine protection aux documents prévus aux alinéas c) et f).

Néanmoins, le Comité ne croit pas que le matériel documentaire renfermant des données factuelles à l'usage du Cabinet devrait être automatiquement exclu du champ d'application des deux lois. Mais avant que les notes au Cabinet, les documents de travail et autres documents puissent être divulgués, il serait essentiel d'en retirer les avis subjectifs en matière de politique. Le matériel factuel devrait généralement être accessible en vertu des deux lois - à moins, évidemment, qu'il soit visé par une règle d'exception. Par exemple, si on peut raisonnablement penser que la divulgation de certaines données factuelles soumises au Cabinet risque de révéler des renseignements de nature délicate ayant trait à des enquêtes de police, on pourrait la refuser en vertu de l'exception prévue à l'article 16 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cependant, selon la formulation actuelle de cette loi, la possibilité de prélever les renseignements exclus de documents qui ne sont pas autrement exclus, qui est prévue à l'article 25, ne s'applique pas aux documents confidentiels du Cabinet. En outre, selon certains témoignages entendus par le Comité, les documents de travail renferment parfois des recommandations en matière de politique qui ont pour effet d'en empêcher la divulgation, même si les documents en question constituent souvent une excellente source d'information pour ceux qui présentent une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Comité croit fermement qu'il n'est pas justifié d'exclure de façon absolue les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Comité a entendu plus de témoignages sur la nécessité de modifier cette disposition que sur toute autre question. L'exclusion des documents du Cabinet a miné la crédibilité de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'ancien ministre de la Justice, l'honorable John Crosbie, a déclaré ce qui suit au Comité :

Par le passé, je crois qu'une trop grande quantité de renseignements ont été protégés par le secret du Cabinet... Bon nombre de renseignements autrefois considérés comme secrets peuvent et devraient être rendus accessibles.²³

Le Comité est d'accord avec M. Crosbie. Ken Rubin, un chercheur d'Ottawa qui a une grande expérience en matière d'application des deux lois, a publié une étude exhaustive qui examine de façon très approfondie la question du caractère confidentiel des documents du Cabinet.²⁴ L'étude de M. Rubin offre de nombreux exemples de l'interprétation trop large que l'on fait des «documents du Cabinet», interprétation qui, à l'examen, semble rarement justifiée.

Le Comité reconnaît qu'il faut prévoir des exceptions pour protéger certains documents du Cabinet; dans une grande mesure, notre système parlementaire de gouvernement se fonde sur la discussion libre et franche, mais à huis clos, des questions d'État. Néanmoins, le Comité estime qu'une disposition bien formulée prévoyant que certains documents font l'objet de mesures d'exception (au lieu d'être *exclus* de l'application de la Loi) constituerait une protection suffisante pour garantir le caractère secret des travaux du Cabinet. Compte tenu du rôle spécial que joue le Cabinet dans notre système parlementaire, aucun critère de détermination du préjudice ne devrait s'appliquer à l'information prévue dans cette catégorie. Comme cette recommandation va à l'encontre de notre recommandation générale selon laquelle les règles d'exception devraient prévoir un critère de détermination du préjudice, le Comité tient à préciser qu'il reconnaît la nature spéciale du rôle du Cabinet au sein du gouvernement. Le Comité reconnaît également qu'il peut sembler inapproprié que quiconque, même un agent relevant directement du Parlement comme le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée, soit en position de réévaluer une décision du Cabinet au sujet de la divulgation de ses propres documents. Seul un juge d'un rang très élevé de la Cour fédérale du Canada devrait être autorisé à examiner les documents du Cabinet - mais non à décider du bien-fondé de l'évaluation du préjudice que pourrait entraîner leur divulgation.

Si les documents du Cabinet ne sont plus exclus, mais simplement soumis aux règles d'exception, on pourrait leur appliquer les dispositions relatives aux prélèvements prévues dans la loi. Par conséquent, conformément à notre recommandation, les documents du Cabinet qui sont indivulgables pourraient être prélevés, et le reste des dossiers pourraient être communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La formulation de dispositions appropriées concernant l'application des règles d'exception aux documents du Cabinet pose certains problèmes. Il faut en arriver à un équilibre délicat. Le Comité a été très intéressé par la proposition du professeur John McCamus dans son témoignage au nom de la Fédération canadienne des sciences sociales,²⁵ selon laquelle les alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 69(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* (alinéas 70(1)*a*) et *b*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) seraient supprimés. Comme solution de remplacement, M. McCamus propose que les documents visés par les alinéas 69(1)*a*) ou *b*) soient exemptés seulement si leur divulgation risque de révéler des discussions en cours au sein du Cabinet ou l'ordre du jour de ses délibérations. L'Association canadienne des éditeurs de quotidiens préfère la définition de «documents du conseil des ministres» prévue dans le projet de loi type proposé par l'Association du Barreau canadien en 1979.²⁶

Le Comité recommande que les dispositions prévoyant l'exclusion des documents du Cabinet soient rédigées approximativement de la façon suivante :

(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents qui rentrent dans l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessous si leur divulgation risque de révéler la teneur des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada :

- a*) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- b*) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- c*) avant-projets de loi ou de règlement;
- d*) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas *a*) à *c*).

(2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

Comme on le voit, les catégories actuelles «notes», «documents de travail» et «documents d'information à l'usage des ministres» [alinéas 69(1)*a*), *b*) et *e*)] continueraient d'être protégées au besoin par les dispositions de l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant les avis en matière de politique.

Recommandations :

3.22 Le Comité recommande que l'exclusion des documents du Cabinet du champ d'application de la loi, qui est prévue à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, soit supprimée et qu'elle soit remplacée par l'application aux documents du Cabinet des règles d'exception ordinaires. Aucun critère de détermination du préjudice ne devrait être inclus dans ces règles d'exception.

3.23 Le Comité recommande que l'alinéa 69(1)*a*) [notes destinés au Cabinet], l'alinéa 69(1)*b*) [documents de travail] et l'alinéa 69(1)*e*) [documents d'information à l'usage des ministres], de même que l'alinéa 69(3)*b*) de la *Loi sur l'accès à l'information* [alinéas 70(1)*a*), *b*) et *e*) et alinéa 70(3)*b*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*] soient supprimés. Les mesures d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet pourraient être formulées de la façon suivante :

(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents qui rentrent dans l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessous si leur divulgation risque de révéler la teneur des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada :

- a*) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

b) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

c) avant-projets de loi ou de règlement;

d) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à c).

(2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

À l'heure actuelle, les documents confidentiels du Cabinet qui datent de plus de vingt ans ne sont pas exclus de l'application de la loi en vertu des dispositions relatives aux documents confidentiels du Cabinet [alinéa 69(3)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* et alinéa 70(3)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*]. Pendant combien d'années les documents du Cabinet devraient-ils être exemptés de divulgation? Le Comité reconnaît que la détermination de toute période à ce chapitre sera arbitraire. Il pense cependant qu'une période de vingt ans est trop longue. Le Comité estime plutôt qu'une période de quinze ans (soit la durée maximale de trois législatures) représenterait une protection adéquate. Il faut souligner que certains documents du Cabinet ou parties de documents du Cabinet pourront néanmoins continuer d'être exclus au-delà de la période de quinze ans s'ils continuent d'être visés par l'une ou l'autre des mesures d'exception prévues dans la loi.

Recommandation :

3.24 Le Comité recommande que la période d'exemption de vingt ans prévue pour les documents confidentiels du Cabinet soit réduite à quinze ans.

Qui devrait être en mesure d'examiner les documents du Cabinet et, s'il juge que leur nature ne correspond pas aux critères d'exception prévus, à en ordonner la communication? Étant donné la situation particulière du Cabinet au sein du système parlementaire du Canada, le Comité estime qu'il faut prévoir un organisme spécial pour cette tâche délicate. En dépit du soin extrême dont ont fait preuve le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée en s'acquittant de leurs fonctions, le Comité est d'avis que seul un juge d'un rang élevé de la Cour fédérale devrait être autorisé à examiner les documents du Cabinet et à en ordonner la communication si les circonstances le justifient. À l'heure actuelle, les Commissaires peuvent quand même demander un certificat en vertu de l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* et porter une affaire devant la Cour fédérale au nom d'un requérant s'ils le jugent bon, sans toutefois pouvoir examiner les documents en litige. Dès qu'une institution fédérale s'est prévaluée des mesures d'exception concernant les documents confidentiels du Cabinet, l'auteur de la demande ne devrait pas avoir droit de recours devant le Commissaire. Comme le faisait remarquer Gerald Baldwin, c.r., dans un mémoire au Comité, nos tribunaux jouent un rôle de plus en plus important dans les affaires publiques en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.²⁷ Par conséquent, toujours selon M. Baldwin, il ne semble pas injustifié d'autoriser la Cour fédérale à jouer un rôle plus important dans ce domaine des affaires publiques canadiennes.

Recommandation :

3.25 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qu'on y prévienne un mécanisme spécial d'examen des documents du Cabinet. Toute demande de révision d'une décision rendue en vertu des mesures d'exception touchant les documents du Cabinet devrait être présentée uniquement au Juge en chef adjoint de la Cour fédérale, conformément aux procédures similaires prévues à l'article 52 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 51 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

RENOIS

- ¹ Ministère de la Justice, *Étude de la Loi sur l'accès à l'information*, avril 1986, p. 2 et 41.
- ² Commissariat à l'information, *Main Brief to the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs*, partie 15, F.5.
- ³ *Commissaire à l'information du Canada et Président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, Cour fédérale du Canada, n° T-707-85, le 28 février 1986.
- ⁴ *Rapport annuel 1985-86* du Commissaire à la protection de la vie privée, p. 17.
- ⁵ *Ibid.*, p. 18.
- ⁶ *Ibid.*, p. 18.
- ⁷ Ces déclarations ont été faites en réponse à des questions écrites du Comité.
- ⁸ Mémoire du Commissaire à la protection de la vie privée, le 2 septembre 1986.
- ⁹ Ministère de la Justice, *Étude de la Loi sur l'accès à l'information*, avril 1986, p. 23.
- ¹⁰ *Les renseignements personnels, c'est l'affaire de qui? Rapport du groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels*, mars 1986.
- ¹¹ Paragraphes 3(j) à (l) de la définition de « renseignements personnels » contenue dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Voir, de façon générale, J.D. McCamus, « The Delicate Balance: Reconciling Privacy Protection with the Freedom of Information Principle », 1986, 3 *Gov't. Information Q'ly* 49.
- ¹² Commissaire à l'information, *Main Brief to the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs*, partie 15, F.16.
- ¹³ Présentation du ministère des Affaires extérieures, p. 6-7; *Rapport du groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels*, mars 1986, p. 21 à 27.
- ¹⁴ *Loi sur l'accès à l'information*, paragraphe 19(2).
- ¹⁵ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, alinéa 8(2)m).
- ¹⁶ U.S. *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C., alinéa 552(b)(6).
- ¹⁷ Cette déclaration a été faite en réponse à une question écrite du Comité.
- ¹⁸ *Rapport annuel 1985-86* du Commissaire à la protection de la vie privée, p. 55-56.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 54.
- ²⁰ Cette définition, recommandée par l'Association du Barreau canadien dans son mémoire au Comité, a été établie à partir de l'expérience américaine en vertu de la *Freedom of Information Act* et est tirée de la décision suivante : *Public Citizen Health Research Group c. Food and Drug Administration*, 704 F.2d, 1280 à 1288, D.C. Cir. 1983.
- ²¹ Voir par exemple le paragraphe 54(g) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33, qui stipule que la communication d'un dossier peut être refusée si la divulgation de l'existence même du dossier ou d'éléments d'un dossier risque « d'entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale ou de violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratif ».
- ²² Témoignage de E. May, Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général*, 29 mai 1986, 18:6.
- ²³ Témoignage de l'honorable John Crosbie, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général*, 8 mai 1986, 10:22.
- ²⁴ Ken Rubin, *Access to Cabinet Confidences: Some Experiences and Proposals to Restrict Cabinet Confidentiality Claims*, septembre 1986.
- ²⁵ *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général*, 4 juin 1986, 22:15-17.

²⁶ Mémoire de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens, p. 9. Le projet de loi type de l'Association du Barreau canadien (mars 1979) prévoit que les documents suivants sont exemptés :

- a) un document traitant des délibérations ou des décisions du conseil des ministres ou d'un comité de ce conseil,
- b) un document traitant d'un exposé fait au conseil des ministres ou à l'un des comités de ce conseil,
- c) un document traitant d'une politique ou d'une proposition établie par un ministre en vue de sa présentation au conseil des ministres ou à l'un des comités de ce conseil, ou encore un document qui a été examiné et approuvé par un ministre en vue de sa présentation au conseil des ministres ou à l'un des comités de ce conseil,
- d) un document traitant des affaires du conseil des ministres et établi par un fonctionnaire du bureau du conseil des ministres ou d'un comité de ce conseil,
- e) un document traitant d'une consultation entre ministres au sujet d'une question de politique gouvernementale.

²⁷ Voir en particulier le jugement *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441, dans lequel un groupe de juges de la Cour suprême du Canada s'est dit unanimement disposé en principe à examiner le processus décisionnel du Cabinet, afin d'assurer le respect des droits et libertés garantis dans la Charte.

A. Les Commissaires

L'une des principales innovations de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada concerne la création d'un Commissariat à l'information et d'un Commissariat à la protection de la vie privée. Plutôt que d'obliger l'auteur d'une plainte à s'adresser immédiatement et exclusivement aux tribunaux comme c'est le cas aux États-Unis, les deux lois ont prévu fort sagement la nomination par le gouverneur en conseil de deux Commissaires, qui relèvent directement du Parlement, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Pour confirmer l'autonomie des Commissaires, les deux lois précisent qu'ils occupent leur charge à titre inamovible pour un mandat de sept ans. Le Commissaire à l'information peut recevoir des plaintes concernant le refus de communiquer des documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais également au sujet des délais de communication, des frais de communication, de la prorogation des délais de communication, de la langue dans laquelle les documents sont communiqués, ou de toute autre question ayant trait à l'exercice de l'accès en vertu de la loi. De la même façon, le Commissaire à la protection de la vie privée peut recevoir des plaintes déposées par des individus qui prétendent que des renseignements personnels les concernant ont été communiqués de façon inappropriée ou qui disent avoir été privés de leur droit de demander la correction des renseignements personnels les concernant ou de leur droit d'exiger qu'il soit fait mention des corrections qui ont été demandées mais non effectuées; le Commissaire peut également recevoir des plaintes au sujet des délais de communication et du *Répertoire des renseignements personnels*.

Les enquêtes menées par les Commissaires au sujet de telles plaintes sont secrètes; les Commissaires doivent donner à toutes les parties concernées la possibilité de se faire entendre. Ils ont également de vastes pouvoirs pour ce qui est d'obtenir les preuves nécessaires à leurs enquêtes. Il faut souligner que les Commissaires n'ont pas le droit d'ordonner la divulgation de documents ou de renseignements personnels. En ce sens, le législateur a prévu que les Commissaires joueraient un rôle similaire à celui d'un ombudsman : ils ont uniquement le pouvoir de faire des recommandations. Ils peuvent cependant faire appel à tout le prestige de leur poste pour encourager le respect des deux lois. Dans leurs rapports annuels au Parlement, les Commissaires peuvent réprimander les institutions fédérales récalcitrantes. Les deux lois stipulent également que les Commissaires peuvent présenter des rapports spéciaux sur toute question importante. Cependant, et à dessein, le législateur n'a pas accordé aux Commissaires les pouvoirs de contrainte d'un tribunal.

Plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité ont recommandé que le Commissaire à l'information ait qualité pour ordonner la divulgation de documents. Le Comité a rejeté cette suggestion. L'expérience acquise jusqu'à maintenant montre que le rôle consultatif moins formel joué par les Commissaires en vertu des lois actuelles présente des avantages considérables. Cependant, le Comité est d'avis que pour certaines questions accessoires (par ex. en ce qui concerne les frais de communication, la dispense des frais, les délais de communication, etc.), le Commissaire à l'information devrait avoir qualité pour rendre des ordonnances exécutoires.

En outre, le Commissaire à l'information devrait disposer de vastes pouvoirs en matière de contrôle de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, comme les pouvoirs dont dispose le Commissaire à la protection de la vie privée en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Les mémoires du Commissaire à la protection de la vie privée et du Commissaire à l'information ont tous deux souligné l'importance capitale de conserver les deux Commissariats et de maintenir leur autonomie. Les responsabilités de chacun sont séparées et distinctes; elles doivent le demeurer. Selon

les modalités actuelles, les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée constituent ensemble un ministère au sens de la *Loi sur l'administration financière*. Chaque Commissaire a rang de sous-ministre en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. En conséquence, la tâche administrative de chaque Commissariat est considérable. À l'heure actuelle, la gestion centrale des deux Commissariats, qui est assurée par 14 années-personnes, est partagée, de sorte que les agents aux finances, à la gestion du personnel et aux communications relèvent à la fois des deux Commissaires. On suppose que ce sont des considérations d'ordre financier qui ont dicté cette mise en commun des services de soutien.

La structure administrative actuelle des deux Commissariats est-elle satisfaisante? Il ne fait aucun doute que les fonctions des deux Commissaires sont mutuellement exclusives. Chacun a un mandat particulier. L'un a pour mission de promouvoir la transparence du gouvernement, et l'autre de protéger la vie privée. Il arrive que l'on invoque les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour refuser la communication de renseignements personnels qui ont été demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Chaque Commissaire doit mener des enquêtes impartiales et rendre des décisions impartiales. Chacun peut être appelé à défendre ses positions respectives sur un même dossier devant les tribunaux ou devant le Parlement. Dans de telles circonstances, toute partialité réelle ou perçue doit être évitée. Même si les décisions des Commissaires ne sont pas exécutoires, chacun est tenu par la loi d'enquêter sur les plaintes, de recevoir les observations des plaignants et de l'institution fédérale concernée, et de déterminer si les plaintes sont bien fondées. En conséquence, étant donné les fonctions contradictoires de chaque Commissaire, il ne doit y avoir aucun conflit d'intérêts, réel ou perçu.

Le Comité a conclu que la structure actuelle des deux Commissariats peut être source de partialité réelle ou perçue. Dans la pratique, les deux Commissariats s'efforcent d'éviter de se consulter sur un même cas. Néanmoins, c'est le même personnel administratif qui reçoit et qui ouvre la correspondance, qui choisit les contractuels et les conseillers juridiques et qui traitent les dossiers individuels, sous réserve, évidemment, des mesures de sécurité appropriées. Certains membres du public et même certains fonctionnaires supérieurs du gouvernement pensent que les deux Commissaires et leur personnel travaillent en collaboration. La mise en commun de leur structure administrative peut entraver leur aptitude à mener des enquêtes secrètes, aux termes des deux lois qui les régissent. Elle peut également être la source d'une partialité perçue, sinon réelle. En conséquence, le Comité est d'avis que les deux Commissariats doivent être séparés, et qu'il faut affecter des crédits parlementaires distincts à chacun, et les doter d'une structure administrative distincte.

Recommandations :

- 4.1** Le Comité recommande que les pouvoirs fondamentaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée de recommander la divulgation de certains documents soient confirmés, mais que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre des ordonnances exécutoires pour certaines questions accessoires (ayant trait plus particulièrement aux délais de communication, aux frais de communication, à la dispense des frais de communication et à la prorogation des délais).
- 4.2** Le Comité recommande que le Commissaire à l'information soit autorisé par la loi à faire des vérifications auprès des institutions fédérales, entre autres, pour déterminer dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui sous-tend la *Loi sur l'accès à l'information* est respecté. Il faudrait également prévoir les ressources additionnelles dont le Commissaire à l'information aurait besoin pour s'acquitter de cette nouvelle responsabilité.
- 4.3** Le Comité recommande que le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée soient séparés, afin d'éviter tout conflit d'intérêts réel ou perçu lorsque les Commissaires s'acquittent de leur mandat respectif. Il faudrait également prévoir des crédits parlementaires distincts pour chaque Commissariat.

B. Révision judiciaire

La portée exacte du pouvoir de la Cour fédérale de réviser un refus de communication de documents ou de renseignements personnels en vertu de la loi n'est pas précisée. La *Loi sur l'accès à l'information* ne donne à la Cour fédérale aucun pouvoir explicite de révision des questions au sujet desquelles les individus peuvent porter plainte devant le Commissaire à l'information; des questions comme les frais de communication, la prorogation abusive des délais de communication et la langue dans laquelle les documents sont communiqués ne sont pas assujetties à la révision judiciaire en vertu de la loi. De la même façon, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne prévoit une révision judiciaire que pour les questions concernant l'accès à des documents contenant des renseignements personnels. Cependant, le défaut de communiquer les renseignements demandés dans le délai prévu peut être considéré comme un refus de communication en vertu des deux lois. La Cour a le pouvoir d'ordonner ou d'interdire la communication d'un document ou de renseignements personnels ou de rendre toute autre ordonnance qu'elle juge appropriée. La Cour est autorisée à accorder les frais et dépens à la personne qui a exercé un recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours, dans les cas où elle estime que l'objet du recours a soulevé un principe important et nouveau.

Les deux lois prévoient une procédure de révision judiciaire en deux volets selon laquelle la Cour fédérale a des pouvoirs plus limités lorsqu'il s'agit de certaines exceptions énumérées dans la loi. En ce qui concerne des documents ou des renseignements personnels de nature plus délicate, la Cour peut ordonner au responsable d'une institution fédérale d'en donner communication uniquement si elle juge que le refus de communication n'était pas fondé sur des motifs valables. Pour ce qui concerne les autres genres de documents ou de renseignements personnels, la Cour a le pouvoir d'en ordonner la divulgation si elle juge que l'institution fédérale n'était pas autorisée à refuser la communication.

En d'autres mots, il y a deux séries distinctes de dispositions dans chaque loi pour régir la portée des pouvoirs de la Cour fédérale, et elles sont toutes deux ambiguës. Aucune ne prévoit de révision judiciaire complète. En interprétant l'article 49 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le juge en chef adjoint Jerome a déclaré «qu'une fois qu'il est décidé qu'un document entre dans la catégorie de documents mentionnés [dans les catégories d'exceptions], le droit du requérant d'en obtenir la communication est assujéti au pouvoir discrétionnaire du responsable de l'institution fédérale de donner suite à la demande».¹ La Cour fédérale a jugé qu'en pareilles circonstances, l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'institution fédérale ne doit pas être révisé par la Cour une fois qu'il a été établi que le document ou le dossier entre dans la catégorie des documents exempts de divulgation. En conséquence, la Cour fédérale n'est pas habilitée à substituer son propre jugement à celui d'une institution fédérale lorsqu'il s'agit de déterminer si un document particulier peut ou ne peut pas être communiqué en vertu de la loi. Dans la deuxième série de dispositions régissant la révision judiciaire dans les deux lois, la Cour fédérale doit établir si l'institution fédérale a basé son refus de communiquer un dossier ou des renseignements personnels sur «des motifs valables». La portée de cette disposition est également imprécise. Certains observateurs pensent qu'il faut limiter le pouvoir de révision prévu dans cet article; d'autres semblent être d'avis contraire.²

Dans le Bill C-15, l'un des textes réglementaires qui ont précédé la *Loi sur l'accès à l'information* dans sa forme actuelle, le gouvernement progressiste conservateur conférait à la Cour fédérale une compétence *de novo* en matière d'appel. En effet, la Cour avait le droit de substituer son propre jugement à celui du responsable de l'institution fédérale; un droit d'appel était envisagé. Le Comité estime que cette formule est préférable, puisqu'une grande imprécision entoure les dispositions actuelles. En outre, le Comité est d'avis que les deux lois devraient être clarifiées et confirmer que lorsque le pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer un document exempté fait l'objet d'une révision judiciaire, la Cour fédérale devrait être habilitée à substituer son propre jugement à celui de l'institution fédérale, comme le prévoient les lois sur la liberté d'information et sur la protection des renseignements personnels d'autres juridictions.

Recommandations :

- 4.4** Le Comité recommande que les articles 49 et 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* et les articles 48 et 49 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient modifiés de façon à prévoir un seul processus de révision judiciaire *de novo*.
- 4.5** Le Comité recommande de surcroît que les deux lois précisent clairement que la Cour fédérale est habilitée à substituer son propre jugement à celui d'une institution fédérale dans l'interprétation de la portée de toutes les dispositions relatives aux exceptions.

¹ Voir *Commissaire à l'information du Canada et Président du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* (Cour fédérale du Canada, n° T-707-85).

² Il semble que l'article 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* (article 49 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) ait pour objet de donner des pouvoirs plus vastes aux institutions fédérales lorsqu'il s'agit de refuser de communiquer des renseignements particulièrement délicats. Voir les observations du juge Strayer dans l'affaire *Nick Ternette et le Solliciteur général du Canada*, Cour fédérale du Canada, n° T-522-84, juin 1984.

Evaluation de l'efficacité générale de la Loi sur la protection des renseignements personnels

Le principal objectif de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, visé à l'article 2, est d'assurer la «protection» des renseignements personnels relevant des institutions fédérales. Les principales dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui visent la réalisation de cet objectif central semblent donner des résultats satisfaisants; néanmoins, il faut y apporter certaines modifications importantes dans un certain nombre de domaines.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* diffère de la *Loi sur l'accès à l'information* en ce sens qu'elle a déjà été révisée une fois par suite de l'expérience acquise. Certains problèmes persistent; il faut s'y attaquer plus sérieusement, conformément aux recommandations présentées dans ce chapitre. Certains des changements statutaires proposés dans les présentes sont fondamentaux et élargiront la portée de la loi; d'autres auront des conséquences moins importantes; ou encore ne nécessiteront que des changements dans les politiques et les pratiques administratives, plutôt que dans le texte législatif lui-même.

Promouvoir l'application plus active de la Loi sur la protection des renseignements personnels

Les articles 4 à 9 constituent le cœur même de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*; ils exposent en code normalisé de pratiques équitables et justes d'interventions qui constitue le fondement de toute l'efficacité de protection des données. En vertu de l'article 4, par exemple, les responsables des institutions fédérales doivent mettre en place des procédures qui garantissent que les seuls renseignements personnels recueillis «sont ceux qui ont un lien direct avec [leurs] programmes ou [leurs] activités». Une institution fédérale est tenue de recueillir les renseignements personnels auprès de l'individu lui-même, chaque fois que «c'est possible», et d'informer l'individu des fins auxquelles ces renseignements sont destinés. Les renseignements personnels doivent être à jour, exacts et complets dans la mesure du possible. Sous réserve de diverses conditions, les renseignements personnels ne peuvent servir qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou pour des usages qui sont compatibles avec ces fins. En outre, les renseignements personnels ne peuvent être communiqués, à défaut de consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément à des règles précises. Il faut noter cependant que l'article 8(2) énumère 13 cas dans lesquels ces renseignements personnels peuvent être communiqués à un tiers.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit le partage des responsabilités de l'application des articles 4 à 9. Comme on l'a vu dans l'introduction du présent rapport, les principaux intervenants sont les responsables des institutions fédérales, le ministre de la Justice, le président du Conseil du Trésor et le Commissaire à la protection de la vie privée. Les conducteurs du Commissariat à la protection de la vie privée n'ont trouvé aucun signe démontrant l'existence de programmes de formation spécialisés offerts par le Conseil du Trésor ou le ministère de la Justice pour aider les employés du gouvernement à interpréter les articles en question.⁶ De surcroît, le Commissariat à la protection de la vie privée n'a mis en place aucun mécanisme qui permettrait de veiller systématiquement à ce que les institutions ne recueillent que les renseignements personnels dont elles ont besoin en vue d'un but déterminé systématiquement en l'absence des fins pour lesquelles elles recueillent des renseignements à leur sujet.⁷

QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Évaluation de l'efficacité générale de la Loi sur la protection des renseignements personnels

Le principal objectif de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, défini à l'article 2, est d'assurer la «protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales ...» Les principales dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui visent la réalisation de cet objectif central semblent donner des résultats satisfaisants; néanmoins, il faut y apporter certaines modifications importantes dans un certain nombre de domaines.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* diffère de la *Loi sur l'accès à l'information* en ce sens qu'elle a déjà été révisée une fois par suite de l'expérience acquise.¹ Certains problèmes persistent; il faut s'y attaquer plus sérieusement, conformément aux recommandations présentées dans ce chapitre. Certains des changements statutaires proposés dans les présentes sont fondamentaux et élargiront la portée de la loi; d'autres auront des conséquences moins importantes, ou encore ne nécessiteront que des changements dans les politiques et les pratiques administratives, plutôt que dans le texte législatif lui-même.

Promouvoir l'application plus active de la Loi sur la protection des renseignements personnels

Les articles 4 à 9 constituent le coeur même de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*; ils exposent un code normalisé de «pratiques équitables en matière d'information» qui constitue le fondement de toute loi efficace de protection des données. En vertu de l'article 4, par exemple, les responsables des institutions fédérales doivent mettre en place des procédures qui garantissent que les seuls renseignements personnels recueillis «sont ceux qui ont un lien direct avec [leurs] programmes ou [leurs] activités». Une institution fédérale est tenue de recueillir les renseignements personnels auprès de l'individu lui-même, chaque fois que c'est possible, et d'informer l'individu des fins auxquelles ces renseignements sont destinés. Les renseignements personnels doivent être à jour, exacts et complets, dans la mesure du possible. Sous réserve de diverses conditions, les renseignements personnels ne peuvent servir qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou pour des usages qui sont compatibles avec ces fins. En outre, les renseignements personnels ne peuvent être communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément à des règles précises. Il faut noter cependant que l'article 8(2) énumère 13 cas dans lesquels ces renseignements personnels peuvent être communiqués à un tiers.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit le partage des responsabilités de l'application des articles 4 à 9. Comme on l'a vu dans l'introduction du présent rapport, les principaux intervenants sont les responsables des institutions fédérales, le ministère de la Justice, le président du Conseil du Trésor et le Commissaire à la protection de la vie privée. Les enquêteurs du Commissariat à la protection de la vie privée n'ont trouvé aucun signe démontrant l'existence de programmes de formation spéciaux offerts par le Conseil du Trésor ou le ministère de la Justice pour aider les employés du gouvernement à interpréter les articles en question.² De surcroît, le Commissariat à la protection de la vie privée n'a relevé aucun mécanisme qui permettrait de veiller systématiquement à ce que les institutions ne recueillent que les renseignements personnels dont elles ont besoin, ni qu'elles informent systématiquement les individus des fins pour lesquelles elles recueillent des renseignements à leur sujet.³

L'article 71 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* expose les responsabilités et les fonctions du Conseil du Trésor. Le président du Conseil du Trésor est responsable «du contrôle des modalités de tenue et de gestion des fichiers de renseignements personnels dans le but d'en assurer la conformité avec la présente loi». Entre autres responsabilités, le Conseil du Trésor est chargé de la rédaction (et de la distribution aux institutions fédérales) de directives régissant l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Statistique Canada et les Archives publiques du Canada aident le Conseil du Trésor dans l'application de ces politiques en matière de gestion des documents.

On a critiqué la façon dont le Conseil du Trésor s'acquitte de ces responsabilités relativement explicites. Le Comité encourage le président du Conseil du Trésor à s'acquitter strictement des responsabilités qui lui incombent en vertu de l'article 71, puisque celles-ci sont cruciales pour l'application efficace de la loi par les institutions fédérales.

En 1983, le Conseil du Trésor publiait des *Lignes directrices provisoires : Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels* et prescrivait que «toutes les institutions fédérales doivent observer [ces] lignes directrices provisoires lorsqu'elles mettent en application [les deux lois] ou toute activité en découlant». Ce document avait le mérite d'éclaircir les dispositions parfois trop strictes de la loi. Malheureusement, il n'a jamais été mis à jour ni publié en tant que lignes directrices définitives exécutoires du Conseil du Trésor, pas plus qu'il n'a été intégré au *Manuel de la politique administrative*. Si les lignes directrices étaient exécutoires pour tous les employés du gouvernement, et que toute déviation ne fût autorisée qu'avec l'accord du ministère de la Justice, on éliminerait une confusion considérable dans l'application des deux lois.

Le Comité applaudit à la publication d'une nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la collecte de renseignements par le gouvernement, qui prévoit dorénavant un processus indépendant de révision et d'enregistrement relevant de Statistique Canada, et le Comité se propose de contrôler l'application des articles 4 et 5 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* par le Conseil du Trésor lors des prochains examens annuels de la loi.

Il tarde également au Comité de lire les conclusions d'un examen mené par le Conseil du Trésor et les Archives publiques du Canada au sujet des dispositions administratives nécessaires pour garantir l'application de l'article 6 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui concerne la conservation et le retrait des renseignements personnels.

Le Comité est d'accord avec le Commissaire à la protection de la vie privée, qui juge essentiel son rôle de vérification des pratiques du gouvernement fédéral en matière de traitement des renseignements personnels. Le Comité est particulièrement heureux de constater que le Commissaire a vérifié les fichiers inconsultables et les pratiques de divulgation de renseignements à des fins d'enquêtes de police en vertu de l'alinéa 8(2)e). La rédaction d'un *Guide de vérification concernant la Loi sur la protection des renseignements personnels* par le Commissariat et les initiatives du Commissaire pour renforcer la compétence de son personnel en matière de vérification sont également les bienvenues.⁴

Recommandations :

- 5.1 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mette à jour ses *Lignes directrices provisoires* et les publie à titre de lignes directrices définitives dans le *Manuel de la politique administrative* dans les 12 mois du dépôt du présent rapport au Parlement.
- 5.2 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor présente au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général un mémoire décrivant les pratiques administratives détaillées de Statistique Canada et des Archives publiques du Canada concernant la mise en œuvre des pratiques de gestion des documents prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

- 5.3 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor continue de publier ses *Rapports de mise en œuvre* et que le ministère de la Justice continue de publier ses *Communiqués*, étant donné leur importance pour aider les institutions fédérales à appliquer la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- 5.4 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée entreprenne des vérifications régulières de l'application des articles 4 à 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Pour stipuler clairement cette responsabilité, le Comité recommande que l'on ajoute au paragraphe 37(1) la précision suivante : «Pour le contrôle d'application des articles 4 à 8, le Commissaire à la protection de la vie privée peut ... tenir des enquêtes et des vérifications quant aux renseignements personnels qui relèvent des institutions fédérales.»
- 5.5 Le Comité recommande de surcroît que le mot «peut» au paragraphe 37(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit remplacé par le mot «doit», pour bien montrer l'importance de ces responsabilités en matière de vérification et d'enquête lorsqu'il s'agit de contrôler l'application de la loi (sans priver le Commissaire à la protection à la vie privée de tout pouvoir discrétionnaire qu'il a d'entreprendre des vérifications et des enquêtes de contrôle et d'application dans des cas particuliers).

Contrôle des programmes de couplage (ou interconnexion) des données

Par «couplage des données», on entend un processus particulier d'interconnexion de fichiers ou de comparaison de renseignements personnels qui a été défini de la façon suivante : comparaison de listes ou de fichiers différents pour déterminer si des renseignements identiques, similaires ou contradictoires y apparaissent. Cette comparaison peut se faire à partir des noms, des numéros d'assurance sociale, des adresses ou d'autres données personnelles.⁵

Comme le remarquait un rapport publié en juin 1986 par le Bureau américain de la technologie de l'information (*Office of Information Technology*), le couplage des données peut être utilisé pour déceler des revenus non déclarés, des avoirs non déclarés, des prestations versées en double, des numéros d'identification personnelle erronés, des versements excédentaires, des prestataires inadmissibles, des fraudes en matière de prestations, l'adresse courante de certains individus et les fournisseurs qui facturent deux fois le même service. Le même rapport fait une distinction entre le *couplage des données*, qui se base sur une comparaison des fichiers après que l'individu a commencé à recevoir des prestations ou des services du gouvernement, et la *vérification initiale*, qui sert à déterminer si les renseignements personnels sont exacts et complets au moment où l'individu présente une demande de prestations, d'emploi ou de services.⁶

Le Commissaire à la protection de la vie privée a souligné particulièrement les risques de cette technique, car le grand nombre d'ordinateurs et de fichiers informatisés font du couplage de données sur une grande échelle une possibilité très réelle. Selon le langage imagé du Commissaire : «L'interconnexion des ordinateurs transforme la présomption d'innocence traditionnelle en présomption de culpabilité. Dans les cas de l'interconnexion, alors même que rien n'indique qu'un tort ait pu être fait, les individus sont soumis à des opérations de perquisition et de saisie fondées sur une technologie avancée. Après qu'on a accepté le principe de l'interconnexion des ordinateurs, on se trouve en présence d'une force sociale d'une ampleur immuable et envahissante».⁷

La gestion des affaires publiques serait évidemment beaucoup plus efficace si nous étions tous surveillés et contrôlés; le problème consiste à établir des limites acceptables et tolérables au couplage des données. On a constaté une résistance particulièrement forte aux couplages de grande échelle qui supposent l'accès à un vaste éventail de données personnelles relevant de diverses institutions fédérales. Les mécanismes actuels qui régissent de telles pratiques sont inadéquats. Plus particulièrement, il faut

en arriver à un équilibre entre la protection de la vie privée d'une part et d'autres valeurs sociétales d'autre part, notamment la réduction des fraudes et du gaspillage.

Dans son mémoire au Comité, le Commissaire à la protection de la vie privée a déclaré que même si une décision récente de la Cour suprême du Canada «renforce la protection contre l'interconnexion des ordinateurs que suppose, dans sa forme actuelle, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, des pressions de plus en plus fortes s'exerçant dans le sens du recours à cette technique à des fins admirables font en sorte qu'il serait peut-être prudent de formuler cette interdiction d'une manière précise et explicite».⁸

Même si le ministère de la Justice a déclaré que «les principes de protection de la vie privée contenus dans la [*Loi sur la protection des renseignements personnels*] s'appliquent aux données utilisées pour fins de couplage [par les institutions fédérales]»⁹, le Comité estime que certains aspects de cette pratique nécessitent des mesures de protection et de contrôle plus strictes dans le texte législatif lui-même.

À l'heure actuelle, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne traite pas de la question du couplage des données ou de l'interconnexion des fichiers en termes aussi explicites qu'il le faudrait, même si elle établit à l'article 7 le principe fondamental selon lequel les renseignements personnels ne peuvent servir qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis. Cependant, comme le soulignait le Commissaire à la protection de la vie privée : «L'alinéa 7a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdit l'utilisation des renseignements personnels sauf «aux fins auxquelles ils ont été recueillis ... de même que pour les usages qui sont compatibles à ces fins». Puisque l'interconnexion des ordinateurs suppose la comparaison de renseignements personnels recueillis à des fins différentes, la pratique en question est contraire à cette disposition de la Loi. C'est seulement par une interprétation indûment étendue de l'expression «les usages qui sont compatibles» que l'on pourrait justifier l'interconnexion des ordinateurs selon le sens actuel de cette dernière expression».¹⁰ Le Commissaire s'inquiète de ce que, tout comme aux États-Unis, où le concept des «usages courants» a facilité le transfert de données pour fins de couplage, le concept analogue «d'usages compatibles» dans la loi canadienne puisse de la même façon donner lieu à des pratiques inacceptables de couplage de données au Canada.

Le Sénat américain a récemment étudié un projet de loi sur le couplage des données présenté par le sénateur William Cohen, du Maine, le 14 août 1986.¹¹ On pense qu'il sera examiné par la Chambre des représentants en 1987. Il aurait pour effet de modifier la *Loi américaine sur la protection des renseignements personnels* afin de réglementer les pratiques de couplage des données.¹² Les principaux mécanismes de contrôle prévus dans le projet de loi américain sont la rédaction et la publication, dans le Registre fédéral (*Federal Register*), d'une entente détaillée sur le couplage des données et la mise sur pied, dans chaque organisme fédéral, de conseils chargés de superviser et de coordonner l'application de cette entente.

Pour diverses raisons, il y a lieu d'apporter certains éclaircissements à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin de contrôler le recours aux pratiques de couplage des données. Une enquête spéciale menée par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1984-1985 a révélé qu'en effet, les institutions fédérales se livrent couramment au couplage des données.¹³ Cependant, de nombreuses institutions fédérales n'ont pas réussi à justifier adéquatement leurs pratiques en la matière, comme l'exige la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le président du Conseil du Trésor a informé le Comité que les articles 7 et 8 de la loi «n'abordent pas vraiment la question du recours à la nouvelle technologie d'appariement des données».¹⁴ Le recours légitime au couplage devrait se faire au grand jour ou être assujéti à des lignes directrices précises. Il conviendrait d'interdire expressément le couplage s'il suppose l'utilisation des données à des fins incompatibles avec les fins auxquelles elles ont été recueillies à l'origine.

Recommandations :

5.6 Le Comité recommande que le président du Conseil du Trésor émette des lignes directrices enjoignant aux institutions fédérales de respecter les principes exposés ci-dessous; le Comité recommande également que des dispositions précises énonçant ces principes et donnant la définition de «couplage des données» soient ajoutées à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

Les institutions fédérales devraient être tenues :

a) de faire paraître dans la *Gazette du Canada* un préavis de soixante jours (période d'observations) lorsqu'elles se proposent de coupler des données, et de décrire toutes leurs pratiques actuelles de couplage de données et le genre de renseignements obtenus par couplage dans la mise à jour annuelle du *Répertoire des renseignements personnels*;

b) de donner suffisamment de détails lorsqu'elles annoncent les couplages envisagés pour permettre aux intéressés de déterminer clairement les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui autorisent ces couplages; et

c) d'enregistrer tout nouveau fichier établi par couplage de données.

5.7 Le Comité recommande de surcroît que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdise le couplage des données, sauf dans certaines circonstances soigneusement circonscrites, particulièrement lorsqu'il s'agit de couplages supposant l'usage de données personnelles relevant d'une autre institution gouvernementale.

5.8 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée fasse preuve d'une vigilance toute particulière dans son examen des pratiques de couplage de données et qu'il prenne les mesures nécessaires pour porter les abus perçus à l'attention du Parlement, à la fois dans son rapport annuel et dans ses témoignages devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général.

Le contrôle de l'utilisation du numéro d'assurance sociale

Le numéro d'assurance sociale (NAS) est le numéro d'identification personnelle le plus couramment utilisé au Canada. À l'origine, les NAS, adoptés au début des années 60, devaient servir d'identificateur numérique pour permettre d'utiliser plus efficacement les ordinateurs : cet impératif technologique est encore très présent aujourd'hui. Les NAS ont été adoptés aux fins des régimes fédéraux d'assurance-chômage et de retraite en 1964, mais l'on n'a prévu aucune mesure de contrôle des utilisations additionnelles qui pourraient en être faites, même si, à l'époque, on avait promis qu'il n'y aurait aucune prolifération de l'utilisation des NAS. En fait, la pratique d'utiliser couramment les NAS comme numéro d'identification personnelle a commencé à prendre de l'ampleur dès le lancement du système en 1964-1965. Entre 1965 et 1977, la Chambre des communes ne s'est guère préoccupée de suivre méthodiquement l'usage croissant des NAS.¹⁵

En 1981, le premier Commissaire à la protection de la vie privée, Inger Hansen, c.r., a rédigé un rapport sur l'utilisation des numéros d'assurance sociale dans lequel elle recommandait la création d'une nouvelle infraction au *Code criminel*, «infraction contre la vie privée d'autrui», qui permettrait de réglementer l'utilisation des NAS.¹⁶ Le gouvernement n'a pas donné suite à ce rapport.

Les nombreuses façons dont sont utilisés les numéros d'assurance sociale aujourd'hui préoccupent beaucoup de Canadiens. Ce numéro d'identification est si important et si spécial, et il montre si bien à quel point il est indispensable d'assurer la protection des renseignements personnels, qu'il appelle des mesures de contrôle de son utilisation. En 1985-1986, le Commissariat à la protection de la vie privée a

reçu des demandes de plus de 100 personnes qui «souhaitaient se plaindre à propos de l'utilisation des numéros d'assurance sociale par un organisme ou voulaient des éclaircissements à propos de la nécessité de fournir un NAS». ¹⁷

Le problème, c'est que les Canadiens sont constamment priés de fournir leur NAS, qui est utilisé comme numéro d'identification personnelle à des fins diverses dans tous les secteurs de la société. ¹⁸ On prétend même que certains services de police demandent leur NAS aux personnes qui appellent leur numéro d'urgence. Certains salons mortuaires ont besoin du numéro d'assurance sociale de la personne décédée pour obtenir un permis d'inhumation des autorités municipales. Les visiteurs dans certains édifices du gouvernement fédéral sont tenus de produire leur NAS. On pense que certains services d'informations financières utilisent le NAS comme principal moyen de réunir des renseignements sur un sujet. Les compagnies d'assurance demandent régulièrement aux détenteurs de police de fournir leur NAS lorsqu'ils présentent une réclamation. Dans le secteur privé, les personnes qui refusent de fournir leur NAS risquent d'être privées de certains services.

Même si le NAS représente un outil très important au sein de notre société de plus en plus informatisée, le Comité est d'avis qu'il ne devrait pas être utilisé à des fins qui n'ont jamais été prévues ou autorisées par le Parlement. Il faudrait mettre sur pied des systèmes individualisés d'identification pour répondre à des besoins précis. Le problème fondamental à l'heure actuelle, c'est que «les représentants élus des Canadiens ont négligé d'assurer l'existence de politiques adéquates pour contrôler l'usage généralisé des NAS». ¹⁹ Les mesures législatives adoptées en 1964 pour créer le système de NAS ne comprenaient aucune disposition interdisant son utilisation à d'autres fins. Ainsi, les utilisations du NAS ont proliféré. Le grand public voudrait que l'on contrôle les usages non autorisés du NAS—par le secteur privé, par les autorités municipales et provinciales et au niveau fédéral.

Le gouvernement fédéral, en sa qualité d'employeur, devrait donner l'exemple de l'utilisation judicieuse des NAS. Plus précisément, comme l'a noté le Commissaire à la protection de la vie privée, les numéros d'assurance sociale «devraient être à l'abri des usages inconsidérés et de caractère banal». ²⁰ À l'heure actuelle, il existe 11 lois ou règlements qui autorisent des institutions fédérales à demander le numéro d'assurance sociale, principalement pour les fins de l'assurance-chômage, de l'impôt sur le revenu et de la sécurité sociale. ²¹ Il est important que les institutions fédérales se demandent à quoi leur sert le NAS et si elles en ont vraiment besoin.

Mais cela crée un dilemme que le Commissaire à la protection de la vie privée a clairement exposé: «si un numéro [d'assurance sociale] est réclamé à une autre fin, le sujet n'est tout simplement pas tenu de le fournir. Bien sûr, s'il ne le communique pas, il pourrait bien ne pas recevoir les biens ou les services qu'il demande». C'est à chacun de décider librement s'il communiquera ou non son NAS. Le Commissaire ajoute que «l'utilisation incontrôlée et généralisée du NAS établit un identificateur national de fait et toutes les conséquences inquiétantes et déshumanisantes d'un tel phénomène». ²² Ce thème a été également abordé récemment dans une étude intitulée *Electronic Record Systems and Individual Privacy* du Bureau d'évaluation de la technologie du Congrès américain (*U.S. Congressional Office of Technology Assessment*). ²³

Dans les années 70, les progressistes conservateurs ont fait de l'utilisation des NAS une plateforme politique importante. Le gouvernement progressiste conservateur avait préparé un projet de loi visant à contrôler les usages que l'on pouvait faire du numéro d'assurance sociale, mais il n'a pas été présenté en Chambre avant la chute du gouvernement à la fin de 1979. Le projet de loi faisait partie du train de mesures des progressistes conservateurs concernant l'accès à l'information du gouvernement et l'amélioration de la protection de la vie privée. L'honorable Perrin Beatty, député, et le sénateur Jacques Flynn ont par la suite présenté le Projet de loi C-535 à la Chambre et au Sénat en mai 1980.

Le Projet de loi C-535, qui avait essentiellement pour objet de réviser la loi originale sur la protection de la vie privée (partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de 1977), proposait également un nouvel article qui aurait eu pour effet de limiter l'utilisation des numéros

d'assurance sociale par le gouvernement à des fins concernant l'administration d'une loi du Parlement ou de certains programmes de base : pensions, prêts aux étudiants, allocations familiales, sécurité de la vieillesse, impôt sur le revenu et assurance-chômage. Autrement, «les seuls cas où un individu peut se voir retirer un droit, une prestation ou un avantage ou imposer une peine du fait qu'il refuse de déclarer à une institution fédérale le numéro d'assurance sociale qui lui a été attribué sont ceux où ce numéro est nécessaire à l'application des lois du Parlement ou des programmes qui figurent à l'annexe II». Sauf dans les cas d'utilisation autorisée, les individus auraient pu demander que leur NAS soit supprimé de tout dossier les concernant. Une institution fédérale demandant un NAS aurait été tenue d'expliquer les conséquences éventuelles, pour l'individu, du refus de fournir son NAS.²⁴ L'alinéa 35(1)f) du Projet de loi C-535 autorisait expressément le Commissaire à la protection de la vie privée à recevoir les plaintes concernant les NAS.

Depuis 1980, trois députés du parti progressiste conservateur, MM. Hnatyshyn, Gamble et Stackhouse, ont présenté des projets de loi identiques «concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale».²⁵ Voici le préambule de ces projets de loi d'initiative parlementaire :

ATTENDU :

qu'il est souhaitable d'empêcher que les numéros d'assurance sociale ne deviennent des numéros d'identification d'employés, d'étudiants, de patients, de clients et, d'une façon générale, les seuls numéros d'identification des Canadiens;

qu'il est souhaitable de veiller à ce que toute autre communication ou utilisation des numéros d'assurance sociale soit spécifiquement et préalablement autorisée par une loi du Parlement après étude approfondie et consultation du public.

Le Comité partage les préoccupations exprimées dans ces projets de loi d'initiative parlementaire.

Le Comité note que lors de son assemblée annuelle de 1986, l'Association du Barreau canadien a adopté la résolution suivante concernant le numéro d'assurance sociale : «Qu'il soit résolu que l'Association du Barreau canadien exprime sa profonde préoccupation envers une méthodologie d'utilisation d'un numéro obligatoire d'identité comme moyen de recherche ou de localisation de personnes pour des fins autres que l'impôt sur le revenu, l'aide sociale et les pensions, tel qu'entendu à son origine».²⁶ Le Comité note également que, après le retrait non autorisé, en novembre 1986, de dossiers contenant les numéros d'assurance sociale de 16 millions de Canadiens d'un bureau de Revenu Canada (Impôt), la Ligue des droits et libertés a annoncé la mise sur pied d'une coalition d'organisations québécoises qui s'est donné pour mission d'exiger des contrôles sur l'utilisation des numéros d'assurance sociale.²⁷

Recommandations :

5.9 Le Comité recommande que l'on ajoute à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* un nouvel article qui limiterait la collecte et l'utilisation des numéros d'assurance sociale à des usages explicitement autorisés par une loi ou un règlement fédéral. Dans les autres cas, la loi devrait interdire au gouvernement fédéral, aux provinces ou au secteur privé de priver de biens ou de services un individu du seul fait qu'il refuse de fournir son numéro d'assurance sociale. Le Comité recommande également que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoie une cause d'action officielle pour les individus à qui l'on oppose un tel refus.

5.10 Le Comité recommande que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée de la façon suivante :

Il est illégal pour une institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou pour le secteur privé de demander à quiconque son numéro d'assurance sociale, sauf pour des fins expressément autorisées par la loi.

Il est illégal pour toute institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou pour le secteur privé de refuser à quiconque un droit, un avantage ou un privilège prévu par la loi du seul fait que l'individu en question refuse de fournir son numéro d'assurance sociale, à moins que la communication du numéro d'assurance sociale soit exigée par une loi fédérale.

Toute institution fédérale qui demande à un individu de fournir son numéro d'assurance sociale doit préciser si la communication est impérative ou volontaire, en vertu de quelle loi ou de quel autre texte réglementaire le numéro d'assurance sociale est demandé, et quels usages il en sera fait.²⁸

Fichiers inconsultables

L'article 18 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise le gouverneur en conseil à établir des fichiers de renseignements personnels inconsultables auxquels les individus ne peuvent avoir accès en aucun cas. L'article précise qu'il s'agit des fichiers «qui sont formés de dossiers dans chacun desquels dominant» des renseignements personnels concernant les affaires internationales, la défense nationale et les enquêtes de police, soit les renseignements visés aux articles 21 et 22 de la loi.²⁹ Les personnes qui demandent accès à un fichier inconsultable ne reçoivent ni démenti ni confirmation de l'existence de renseignements les concernant. Le Commissaire à la protection de la vie privée a un pouvoir de contrôle sur les fichiers inconsultables et peut les examiner en détail, sauf lorsqu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet.³⁰

Jusqu'en 1986, on comptait une vingtaine de fichiers inconsultables pour l'ensemble du gouvernement fédéral, sur un total de plus de 2 200 fichiers de renseignements personnels. Le Conseil du Trésor a fait savoir au Comité qu'il y aurait désormais seulement cinq fichiers inconsultables, dès que les décrets révoquant le caractère inconsultable de 15 fichiers seraient prêts.³¹

Voici les cinq fichiers qui demeureront inconsultables :

DÉFENSE NATIONALE :

Dossier des procès-verbaux d'enquêtes de la police militaire

MDN/P-PE-835

C.P. 1985-798, le 14 mars 1985

Dossiers du renseignement et de la sécurité

MDN/P-PU-040

C.P. 1984-4088, le 20 décembre 1984

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ :

Sécurité et renseignements

BCP/P-PU-005

C.P. 1983-1230, le 21 avril 1983

REVENU CANADA :

Cas de fraude fiscale

RCI/P-PU-030

C.P. 1985-800, le 14 mars 1985

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA :

Dossiers opérationnels de renseignements sur la criminalité

GRC/P-PU-015

C.P. 1985-864, le 14 mars 1985

En novembre 1986, le Comité recevait du ministère de la Justice le rapport d'un examen des fichiers inconsultables mené par le ministère en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Il est intéressant de souligner que les auteurs de ce rapport de 40 pages se sont vu eux-mêmes refuser l'accès à quatre des 20 fichiers inconsultables qui existaient à l'époque. En ce qui concerne quatre des cinq fichiers énumérés ci-dessous qui doivent demeurer inconsultables, les conclusions de l'examen ont été presque entièrement retirées du document présenté au Comité, conformément à l'alinéa 15(1)f) (affaires internationales et défense nationale) et à l'article 23 (secret professionnel des avocats) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Comité a jugé qu'il s'agissait d'un excellent exemple de la vaste série d'exceptions dont peuvent se prévaloir les institutions fédérales en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le fichier des cas de fraude fiscale de Revenu Canada est le cinquième des fichiers inconsultables mentionnés dans le paragraphe précédent. Il convient ici de répéter les conclusions du rapport précité [traduction] : «On nous a refusé l'accès à ce fichier. Cependant, comme il est reconnu qu'environ 45 p. 100 des documents qui y sont contenus concernent des sociétés commerciales (c.-à-d. qu'il ne s'agit pas de renseignements personnels), on peut se demander si le fichier correspond au critère prévu à l'article 18 [de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*]». ¹⁸

Le Comité a été impressionné de constater qu'après la réduction du nombre de fichiers inconsultables annoncée par le Conseil du Trésor en 1986, les institutions suivantes n'ont plus de fichiers inconsultables : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Société canadienne des postes, Service canadien des pénitenciers, Service canadien du renseignement de sécurité et ministère du Solliciteur général.

Le principe des fichiers inconsultables a déjà été remis en question par suite du jugement rendu dans l'affaire *Ternette* en 1984. ³² M. Ternette avait demandé des renseignements personnels figurant dans le dossier du service de sécurité de la GRC, qui est désigné comme fichier inconsultable. La communication des renseignements lui ayant été refusée, M. Ternette en a appelé devant la Cour fédérale du Canada, et son avocat a demandé au ministère de la Justice de confirmer que tous les documents versés dans ce fichier avaient été examinés avant que le fichier soit déclaré inconsultable, afin qu'il soit déterminé si le fichier répondait aux critères prévus dans la loi. La réponse ayant été négative, le ministère de la Justice a fait savoir par la suite que le fichier ne pouvait plus être considéré comme fichier inconsultable. La Cour fédérale a également déclaré son droit d'examiner ces dossiers pour déterminer si oui ou non il est justifié de les verser dans un fichier inconsultable. Un avis d'appel déposé par le Solliciteur général a été retiré en novembre 1984.

Étant donné le jugement rendu dans l'affaire *Ternette* et ses conséquences, le principe du fichier inconsultable a perdu une grande partie de sa raison d'être et de sa validité. Le juge Strayer, de la Cour fédérale, a conclu qu'un décret créant un fichier inconsultable en vertu du paragraphe 18(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* «ne peut être pris qu'à l'égard d'un fichier dont tous les dossiers sont des dossiers dans lesquels dominent les renseignements visés aux articles 21 ou 22. Cette situation découle du fait que les fichiers inconsultables doivent être formés de dossiers «dans chacun desquels» dominent ces renseignements». ³³ Le Commissaire à la protection de la vie privée a procédé à un examen systématique de tous les fichiers inconsultables et les considère comme des fichiers ouverts s'il constate qu'ils ont été constitués improprement.

De l'avis du Comité, il serait préférable de traiter tous les renseignements personnels contenus dans les fichiers de données de la même façon, et d'appliquer les nombreux critères d'exception que l'on peut invoquer en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à toutes les demandes d'accès à des renseignements personnels présentées par les individus concernés. Comme l'a expliqué le Commissaire à la protection de la vie privée : «Lors de chaque demande, l'institution devra examiner le dossier et non pas rejeter la demande systématiquement du fait de la situation privilégiée d'un fichier de renseignements. Les institutions pourraient bien regretter la perte de la possibilité de rejeter facilement des demandes d'accès. Mais les individus qui demandent des renseignements personnels seront assurés d'être traités en fonction de chaque demande». ³⁴ Le Comité estime qu'aucun fichier de renseignements personnels ne devrait être entièrement exempté de toute possibilité de révision et d'examen individuel des dossiers. ³⁵

La commodité sur le plan administratif représente le seul argument important en faveur des fichiers inconsultables. Il est beaucoup plus facile à l'institution de déclarer qu'un fichier est inconsultable, et cela coûte beaucoup moins cher en termes de charge de travail, que d'examiner chaque fichier contenant des renseignements sur les affaires internationales, la défense nationale et les enquêtes de police. Cependant, conformément au jugement *Ternette*, il faut établir une procédure pour s'assurer qu'il s'agit de dossiers où «dominent des renseignements personnels», conformément au paragraphe 18(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ainsi, il faut dorénavant examiner les dossiers individuels pour déterminer s'ils répondent à ce critère, par suite du jugement *Ternette*. De surcroît, les articles 4 à 9 de la loi, concernant la collecte, la conservation et le retrait des renseignements personnels, supposent que les institutions fédérales doivent avoir un mécanisme de révision pour garantir l'application de pratiques équitables en matière d'information.

Dans une même veine, l'existence de renseignements confidentiels devant être classés dans les fichiers inconsultables soulève des craintes chez certains intervenants quant au genre de données personnelles que le gouvernement recueille. Le public devrait avoir l'assurance que ces données sont examinées en détail, pour qu'il soit établi qu'elles sont conformes aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire à la protection de la vie privée et l'Association du Barreau canadien appuient l'abrogation des dispositions concernant les fichiers inconsultables de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. De l'avis du Commissaire : «Si j'avais le choix, [les fichiers inconsultables] n'existeraient pas. Oui, je pense qu'ils font une mauvaise réputation à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ... Il est bien évident que certaines informations doivent être soustraites à la consultation; mais, idéalement, on devrait procéder cas par cas».³⁶

Recommandation :

5.11 Le Comité recommande que l'on abroge les articles 18 et 36 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'éliminer le principe des fichiers inconsultables, rien ne justifiant véritablement ce principe, compte tenu des solides mesures d'exception à la communication de renseignements qui sont prévues dans la loi.

Sanctions pénales

Comme on le verra ci-dessous, la plupart des lois concernant la protection de la vie privée et des renseignements personnels prévoient des sanctions pénales pour les infracteurs. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* représente une exception aux pratiques courantes que l'on retrouve dans d'autres juridictions.³⁷

La *Loi américaine sur la protection des renseignements personnels* prévoyait des sanctions pénales dès le début, et on les a appliquées à l'occasion.³⁸ Elle interdit en effet à tout fonctionnaire ou employé d'un organisme de divulguer sciemment et délibérément des renseignements personnels à tout individu ou organisme qui n'est pas autorisé à les recevoir, ou à maintenir délibérément un fichier sans répondre aux exigences de notification de la loi. Un autre article de la loi interdit à quiconque de demander sciemment et délibérément à un organisme la communication de renseignements personnels de manière frauduleuse. Dans chaque cas, la loi prévoit une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 \$.³⁹

Le 12 décembre 1985, le Bureau américain de la gestion et du budget a émis une directive sur la gestion des fichiers d'information fédéraux stipulant que chaque responsable d'un organisme doit [traduction] : «passer en revue chaque année les actions du personnel de l'organisme qui ont fait que l'organisme a été reconnu civilement responsable d'une infraction à l'article g) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou qu'un employé a été reconnu criminellement responsable d'une infraction à l'article i) de la loi, afin de déterminer l'ampleur du problème et de trouver la façon la plus efficace d'empêcher qu'il ne se reproduise».⁴⁰

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels du Québec renferme un article important sur les sanctions au chapitre VII.⁴¹ Les activités suivantes sont des infractions à la loi en vertu des articles 158 à 161 : refuser ou entraver sciemment l'accès à un document ou à un renseignement auquel l'accès ne peut être refusé; donner sciemment accès à un document ou à un renseignement dont la loi ne permet pas la communication; et entraver le déroulement d'une enquête ou l'instruction d'une demande par la Commission en lui communiquant sciemment des renseignements faux ou inexacts ou en omettant sciemment de lui communiquer les renseignements qu'elle requiert. La peine prévue dans chacun de ces cas, outre le paiement des frais, est une amende ne dépassant pas 1 000 \$. Pour chaque récidive dans les deux ans, l'amende peut s'élever à 2 500 \$.

La loi québécoise prévoit diverses sanctions pénales au chapitre VII. Ainsi, la loi dispose que : «Quiconque contrevient à la présente loi, aux règlements du gouvernement ou à une ordonnance de la Commission commet une infraction et est passible» d'une amende de 250 \$ à 1 000 \$. La loi prévoit cependant une règle d'exception : «Une erreur ou une omission faite de bonne foi ne constitue pas une infraction au sens de la présente loi».⁴² L'article 57 du Bill 34 de l'Ontario, *An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy*, interdit à quiconque de communiquer délibérément des renseignements personnels en contravention de la loi, de maintenir délibérément un fichier de renseignements personnels en contravention de la loi, ou de présenter une demande d'accès à des renseignements personnels ou de correction de ces renseignements personnels de manière frauduleuse. Les personnes reconnues coupables d'une telle infraction pourront se voir imposer une amende n'excédant pas 2 000 \$. Ces trois sanctions pénales distinctes correspondent aux recommandations éclairées de la Commission ontarienne sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels.⁴³

En recommandant que des sanctions pénales soient prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Comité veut donner aux responsables des institutions fédérales et au Commissaire à la protection de la vie privée le pouvoir de recommander l'application de telles sanctions dans les cas d'infractions délibérées et importantes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, par exemple le cas d'un employé du gouvernement qui vole des renseignements personnels ou qui les utilise ou les communique sans autorisation.

Recommandation :

5.12 Le Comité recommande que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée et qu'on y prévienne des sanctions pénales pour toute infraction délibérée à ses dispositions. Cette modification interdirait à quiconque de communiquer délibérément des renseignements personnels en contravention de la loi, de maintenir délibérément un fichier de renseignements personnels en contravention de la loi, ou de présenter une demande frauduleuse de communication ou de correction de renseignements personnels.

Recours civil

La plupart des lois sur la protection de la vie privée et des renseignements personnels, notamment celles du Québec, des États-Unis et de certains pays d'Europe, prévoient un recours civil pour toute infraction à leurs dispositions, et notamment l'indemnisation d'un individu pour la perte, la communication ou la destruction sans autorisation de renseignements personnels; voir par exemple l'article 23 de la Loi sur la protection des renseignements personnels (*Data Protection Act*) du Royaume-Uni (1984).⁴⁴

La *Loi américaine sur la protection des renseignements personnels* prévoit divers recours civils pour les individus qui s'estiment lésés par un organisme fédéral. Selon une directive émise en 1985 par le Bureau de la gestion et du budget, chaque responsable d'un organisme doit [traduction] «examiner chaque année les condamnations et les poursuites, afin de déterminer l'ampleur du problème et de trouver la façon la plus efficace d'empêcher qu'il ne se reproduise».⁴⁵

Dans sa forme actuelle, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada ne prévoit pas de recours civil, pas plus qu'elle n'accorde aux Canadiens le droit de poursuivre le gouvernement fédéral pour violation de leur vie privée, puisque le délit de la violation de la vie privée n'existe pas au niveau fédéral. Le recours civil pourrait s'exercer dans les cas de collecte, d'utilisation ou de communication abusive de renseignements personnels.

On verra plusieurs exemples des problèmes qui se manifestent actuellement en ce qui concerne la protection des renseignements personnels et pour lesquels aucun recours juridique n'est prévu explicitement. Un membre de la GRC s'est plaint auprès du Commissaire à la protection de la vie privée que des documents qu'il avait reçus à la suite d'une demande d'accès contenaient des renseignements personnels sur d'autres membres de la Gendarmerie. Une enquête a révélé que l'on avait indiqué dans le dossier les renseignements qui devaient en être retirés, mais que cela n'avait pas été fait. Le Commissaire a précisé que «la GRC a pris les mesures nécessaires pour s'assurer de ne pas communiquer à nouveau, de façon inappropriée, des renseignements personnels». ⁴⁶ Mais que serait-il arrivé si la communication de ces renseignements personnels concernant d'autres personnes avait entraîné un préjudice ou une perte financière pour celles-ci? Dans de tels cas, les personnes lésées devraient être en mesure d'intenter une action en dommages-intérêts. De plus, si le Commissaire à la protection de la vie privée estime que la communication a été faite de façon abusive ou intentionnelle, il devrait être autorisé à recommander des poursuites contre la ou les personne(s) responsable(s).

Dans un autre cas, des dossiers de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada ont été retrouvés dans une ruelle enneigée derrière le bureau local de la CEIC à Winnipeg; ils contenaient des renseignements personnels sur des participants à divers programmes. Le Commissaire à la protection de la vie privée a conclu que «le bureau de la CEIC avait fait preuve de négligence dans la manutention des dossiers périmés car le préposé au nettoyage n'avait pas été surveillé de façon appropriée, ni averti du retrait des documents». ⁴⁷ Si les personnes concernées subissent un préjudice par suite d'une telle négligence, elles devraient avoir un recours statutaire. Pareillement, le Commissaire à la protection de la vie privée aurait dû pouvoir recommander des poursuites, s'il avait jugé que la CEIC, ses agents ou des employés en particulier avaient fait preuve de négligence criminelle.

La Commission ontarienne sur la liberté d'information et la protection des renseignements personnels recommandait également que l'on prévoie un recours civil en dommages pécuniaires dans le programme provincial de protection des renseignements personnels. La Commission a établi une liste fort utile de cas hypothétiques à l'appui de cette recommandation. On y retrouve le cas d'un individu perdant son emploi ou se voyant refuser un emploi parce qu'un organisme a communiqué abusivement des renseignements concernant les traitements psychiatriques qu'il subit. La Commission cite d'autres cas d'individus ayant subi une perte pécuniaire et(ou) un préjudice psychologique et recommande qu'ils puissent avoir un recours en dommages-intérêts dans les deux genres de situation. La Commission recommandait de surcroît que le gouvernement soit tenu responsable, peu importe les intentions ou la bonne foi des fonctionnaires. Nous estimons cependant qu'un fonctionnaire ne devrait être tenu personnellement responsable d'une communication que s'il a délibérément contrevenu à son devoir statutaire. ⁴⁸

Le Comité est d'accord avec la Commission ontarienne lorsqu'elle recommande de prévoir un recours en dommages-intérêts pour un individu qui a subi un préjudice discernable par suite du non-respect des obligations statutaires suivantes en vertu de la *Loi fédérale sur la protection des renseignements personnels* :

1. L'obligation de ne recueillir que des renseignements autorisés ou pertinents;
2. L'obligation de s'abstenir de communiquer ou de transférer des données sans autorisation;
3. L'obligation de donner accès aux documents et d'y apporter des corrections. ⁴⁹

Pour qu'un recours civil soit utile, il faut que les personnes lésées soient autorisées à intenter des poursuites de la façon la plus simple possible devant la Cour fédérale du Canada, de préférence sans avoir à retenir les services d'un avocat. Le Comité note que l'article 45 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit une procédure sommaire à des fins similaires. Dans la mesure du possible, le montant précis des dommages-intérêts à accorder pour violation de la vie privée devrait être stipulé dans la loi à l'égard de chaque infraction. La Cour fédérale devrait être autorisée à accorder les dépens procureur-client au requérant.

Le Comité a envisagé la possibilité que des cadres supérieurs réagissent négativement à la création d'un recours civil selon ces principes, ce qui pourrait entraîner une réduction des activités en vertu de la loi de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Comité ne pense toutefois pas qu'une telle innovation soit improductive, puisque l'expérience acquise jusqu'à maintenant montre que les cas ouvrant droit à un recours civil seront rares. Il se peut même qu'on puisse déjà poursuivre le gouvernement dans de telles circonstances en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*. En outre, la section 8 de la Politique concernant la sécurité du gouvernement (1986) prévoit également des sanctions administratives, disciplinaires ou judiciaires pour la divulgation de renseignements concernant la sécurité (lorsqu'il y a eu inconduite ou négligence). Il se peut que cette politique soit aussi applicable aux infractions à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.⁵⁰ Quoi qu'il en soit, le Comité est d'avis que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devrait aussi prévoir un recours civil.

Recommandations :

5.13 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour autoriser les individus concernés par les renseignements personnels à intenter des poursuites en dommages-intérêts s'ils ont subi un préjudice discernable par suite du non-respect des obligations statutaires suivantes :

- 1. L'obligation de ne recueillir que des renseignements autorisés ou pertinents;**
- 2. L'obligation de s'abstenir de communiquer ou de transférer des données sans autorisation;**
- 3. L'obligation de donner accès aux documents et d'y apporter des corrections.**

5.14 Le Comité recommande que selon les règles de la cour, les personnes lésées soient autorisées à intenter des poursuites en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de la façon la plus simple possible. De surcroît, la Cour fédérale du Canada devrait normalement accorder les dépens procureur-client au requérant qui a gain de cause.

Consultation du Commissaire à la protection de la vie privée

À l'heure actuelle, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne prévoit aucune disposition selon laquelle le gouvernement et le Parlement seraient tenus d'informer le Commissaire à la protection de la vie privée des changements proposés aux lois, règlements et pratiques administratives qui auraient des répercussions sur la protection de la vie privée.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a donné au Comité cinq exemples de questions importantes au sujet desquelles il n'avait pas été consulté et il recommande fortement que l'on modifie la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour que dorénavant, les répercussions sur la protection de la vie privée de toute mesure législative envisagée fasse obligatoirement l'objet de consultations avec le Commissariat.⁵¹ Par exemple, le Commissaire n'a pas été consulté à l'occasion de l'adoption de la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances familiales* de 1986, ni au sujet du «Code

régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique», qui a été adopté en 1985. Ces deux cas préoccupent gravement le Commissaire à la protection de la vie privée.⁵²

Le Comité estime que l'esprit de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'érodera graduellement si l'on ne s'occupe pas de mettre en place un mécanisme plus efficace de consultation du Commissariat à la protection de la vie privée. Une telle confirmation du rôle consultatif du Commissaire correspondrait également bien à ses autres responsabilités concernant la vérification et le contrôle des activités fédérales en matière d'information. Les observations du Commissaire sur la nouvelle *Loi sur les Archives du Canada* (Projet de loi C-7), dans son témoignage devant le Comité législatif de la Chambre des communes, le 4 novembre 1986, constituent un bon exemple de la contribution qu'il peut apporter à cet égard.

Le rôle consultatif du Commissariat à la protection de la vie privée devrait être mieux défini et renforcé au moyen d'une directive administrative du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor et au moyen de modifications à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le processus de consultation devrait probablement demeurer informel dans la plupart des cas, puisque le Commissaire à la protection de la vie privée rend compte directement au Parlement et qu'à ce titre, il ne constitue pas un organe exécutif du gouvernement. Dans un premier temps, en vertu du processus consultatif prévu, les institutions fédérales et le ministère de la Justice devraient tenir compte des répercussions de toute mesure législative envisagée sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et devraient ensuite en informer le Commissaire à la protection de la vie privée. Celui-ci pourrait alors décider, à sa discrétion, s'il doit ou non faire des observations à ce sujet et la meilleure façon de procéder à ce titre.

Il faut mettre sur pied un mécanisme qui garantisse que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit véritablement prise en considération par toutes les institutions fédérales dans le cadre du processus législatif, et que le Commissaire à la protection de la vie privée soit normalement consulté avant que des mesures législatives ou des politiques ayant des répercussions sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient présentées. À l'étape de la rédaction ou de la révision de textes législatifs ou réglementaires, le ministère de la Justice devrait être tenu d'en envisager toutes les répercussions possibles sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, tout comme il doit le faire actuellement en ce qui concerne la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Aux États-Unis, le Bureau de l'information et de la réglementation (Office of Information and Regulatory Affairs) du Bureau de la gestion et du budget exige que tout avis annonçant la mise sur pied d'un nouveau fichier ou la modification d'un fichier existant fasse état des effets probables ou possibles de la proposition sur la protection de la vie privée. Le Bureau examine alors les répercussions prévues en fonction des mêmes critères.⁵³

Une obligation semblable d'évaluer les répercussions de toute mesure législative envisagée sur la protection des renseignements personnels devrait être imposée aux institutions fédérales canadiennes. La *Loi sur la protection de la vie privée* (*Personal Privacy Protection Law*) adoptée en 1983 par l'État de New York fait une liste utile des renseignements qui doivent apparaître dans une telle évaluation : le nom de l'organisme conservant les dossiers; le nom et le titre du fonctionnaire qui en est chargé; les procédures d'accès à ces dossiers; la description des personnes au sujet desquelles des dossiers seront conservés et leur nombre approximatif; les genres d'information à recueillir; les fins auxquelles les dossiers seront utilisés; et les circonstances dans lesquelles la divulgation de cette information est prévue et autorisée par la loi.⁵⁴ La préparation de ces renseignements ne devrait pas imposer un surcroît de travail aux institutions fédérales, puisqu'elles doivent déjà répondre aux mêmes questions pour faire paraître dans le *Répertoire des renseignements personnels* les avis concernant les usages nouveaux ou modifiés auxquels les renseignements peuvent servir.

Ce processus de consultation administrative et législative soulève cependant certaines questions intéressantes au sujet d'éventuels conflits d'intérêts. Si le Commissaire donne son approbation à une politique proposée, pourra-t-il mener une enquête indépendante au sujet d'une plainte portée à l'endroit

de cette politique, ou d'un aspect de cette politique, à une date ultérieure? La consultation deviendra-t-elle une forme d'exclusion? On peut répondre brièvement à cette question en déclarant que la suite des événements, ou le passage du temps, pourra parfois démontrer que l'avis donné à l'origine par le Commissaire était erroné ou du moins peu judicieux. Si on met l'accent sur l'obligation d'informer le Commissaire de toute mesure législative et de tenir ensuite des consultations informelles avec lui, cela réduira également le risque que de tels conflits d'intérêts se produisent.

Il convient également de préciser que le Commissaire à la protection de la vie privée n'est autorisé qu'à donner des conseils, et qu'il ne rend pas de jugements exécutoires. Il joue un rôle consultatif auprès des institutions gouvernementales en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*; ce sont les institutions fédérales qui sont légalement responsables de l'application de la loi, peu importe les conseils qu'elles peuvent recevoir du Commissaire. Les plaintes risquent également d'être beaucoup plus nombreuses si le gouvernement et le Parlement ne tiennent pas compte des conseils du Commissaire, comme cela se passe régulièrement dans d'autres pays.

L'expérience d'un pays comme l'Allemagne de l'Ouest est plutôt rassurante pour ceux qui se préoccupent d'éventuels conflits d'intérêts entre la fonction de consultation et la fonction d'enquête du Commissaire à la protection de la vie privée. Dans ce pays, les autorités responsables de la protection de la vie privée sont régulièrement consultées au sujet de questions pouvant toucher la protection des renseignements personnels, et elles offrent des conseils. Le problème, ce n'est pas qu'elles se préoccupent indûment de la qualité des conseils qu'elles donnent, c'est plutôt que les organismes gouvernementaux se fient à elles pour la rédaction de toute mesure législative, qu'elles disposent de ressources trop limitées pour donner rapidement des conseils sur des questions pressantes, et que le gouvernement ou le Parlement ne tient aucun compte de leurs conseils.

Au Canada, le Commissaire à la protection de la vie privée risque beaucoup plus de devoir lutter pour faire appliquer ses recommandations que d'être accusé plus tard de s'être montré «trop faible» ou d'avoir été évincé lors de l'étude d'une question touchant la protection de la vie privée. Le Commissaire pourra également être obligé d'inclure dans ses conseils un avertissement selon lequel il ne peut garantir qu'il ne changera pas d'avis à une date ultérieure, à la lumière de nouvelles preuves ou après avoir réexaminé les questions fondamentales.

Le Comité désire encourager la tenue de consultations informelles, mais systématiques, entre les auteurs des textes législatifs et réglementaires du gouvernement et le Commissariat à la protection de la vie privée. Le Comité est d'avis que le Commissaire à la protection de la vie privée devrait être informé et consulté au moins de façon informelle au sujet des lois et des règlements qui sont à l'étude, et qu'il devrait être disposé à donner son opinion (n'ayant pas force exécutoire) sur demande. Il ne sera peut-être pas toujours possible de consulter le Commissaire à l'avance au sujet de la formulation des politiques gouvernementales, mais le Commissaire devrait surveiller les répercussions de ces politiques dès qu'elles sont annoncées et qu'elles lui sont signalées, et il devrait également offrir ses conseils aux comités pertinents du Parlement. Chaque fois que possible, ces consultations devraient avoir lieu de façon informelle, afin d'éviter un surcroît de procédures administratives.

Recommandations :

- 5.15** Le Comité recommande que le gouvernement, les institutions fédérales et le Parlement prennent en considération les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* concernant la version préliminaire ou la version finale de tout texte législatif, règlement ou politique qui auront des répercussions sur la vie privée des Canadiens, et qu'ils en informent le Commissaire à la protection de la vie privée.
- 5.16** Le Comité recommande que toute mesure législative présentée au Parlement qui a des répercussions sur la collecte, la conservation, la protection et le retrait des renseignements personnels soit accompagnée d'une évaluation de ces répercussions par l'institution fédérale présentant la mesure législative, pour examen et commentaires par le Commissariat à la protection de la vie privée.

Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC)

L'une des bases de données contenant les renseignements les plus délicats est celle du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Elle touche tous les Canadiens, directement ou indirectement. Il s'agit d'un répertoire centralisé et automatisé des dossiers des services de police locaux, qui est tenu par la Gendarmerie royale du Canada, aux frais du gouvernement fédéral, au nom des services de police de tout le Canada. La base elle-même contient des renseignements personnels tirés d'une variété de bases de données interconnectées, mais elle sert également d'index des dossiers originaux conservés par les services locaux de police. C'est le système de renseignements policiers le plus visible au Canada et il illustre bien les problèmes généraux qui entravent l'application de bonnes pratiques concernant la protection des données dans tous les systèmes de documents policiers. La politique régissant le CIPC est établie par un comité consultatif composé de 26 agents de police supérieurs de tout le Canada. Dans la pratique, c'est la GRC qui est le principal auteur des politiques du CIPC.⁵⁵

L'une des questions qui a été soulevée lors des audiences du Comité concerne la mesure dans laquelle le CIPC est assujéti à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et partant, à la juridiction du Commissaire à la protection de la vie privée aux fins de la vérification et des enquêtes. Le Commissaire à la protection de la vie privée et le Solliciteur général ont affirmé que le CIPC est exempté au moins partiellement de l'examen du Commissaire, parce que certains des renseignements qu'il contient proviennent des services de police locaux et provinciaux.

Selon un avis émis le 21 novembre 1986 par le conseiller juridique du Commissaire à la protection de la vie privée, les renseignements fournis au Centre d'information de la police canadienne par des services de police autres que la Gendarmerie royale du Canada ne peuvent faire l'objet d'une enquête en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Toujours selon le conseiller juridique, certaines des données accessibles par l'entremise du CIPC ne relèvent pas du contrôle de la GRC. Ce problème de juridiction concerne principalement les dossiers d'enquêtes sur des individus (qui visaient 1,5 million de personnes en 1985) et les bases de données provinciales sur les véhicules automobiles (qui renfermaient 4,4 millions d'enregistrements en 1985), qui se trouvent dans des ordinateurs provinciaux et auxquels on peut avoir accès par l'entremise du CIPC. Les pouvoirs du Commissaire à la protection de la vie privée en ce qui concerne les dossiers d'enquêtes versés dans le CIPC par la GRC en sa qualité de service de police local ou provincial ne font aucun doute, pas plus qu'en ce qui concerne la principale catégorie des dossiers d'identification (qui représentaient 2,9 millions de casiers judiciaires en 1985) conservés dans le CIPC par la GRC.⁵⁶ Mais un pourcentage important des dossiers d'enquêtes renferment des renseignements versés dans le CIPC par des services de police municipaux dans tout le Canada, particulièrement par les grands services de police métropolitains (à l'exclusion de ceux du Québec).

Le conseiller juridique du Commissaire à la protection de la vie privée est également d'avis que si l'on désire modifier la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour donner au Commissaire le droit de faire enquête sur les dossiers du CIPC qui (toujours selon le conseiller) ne relèvent pas de sa juridiction, il faudra consulter les provinces sur tout problème constitutionnel qui pourrait surgir.

Le Comité estime que les problèmes entourant la juridiction du Commissaire à la protection de la vie privée sur le CIPC ne devrait pas limiter son pouvoir de contrôle sur ce fichier qui contient des renseignements personnels de nature délicate et dont les ramifications sont omniprésentes. Dans la réalité, c'est la GRC qui exploite le système et qui contrôle toute politique régissant son utilisation, et seuls les contribuables qui paient l'impôt fédéral en financent l'exploitation. On peut soutenir que tout renseignement personnel qui est versé dans le CIPC relève du contrôle de la GRC à toutes fins pratiques et qu'en conséquence, le système est visé par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a exprimé l'opinion suivante dans son témoignage devant le Comité : «Si cela pouvait assurer une certaine sécurité, une tranquillité d'esprit au sujet des renseignements dans le CIPC, alors que la loi soit modifiée afin de préciser notre intention et de délimiter notre compétence». ⁵⁷ Le Comité est d'avis que toute ambiguïté qui entoure cette question délicate devrait être supprimée par le biais d'une modification à la loi, après négociation avec les autorités provinciales concernées. Le Comité tient en outre à préciser que les diverses mesures d'exception prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, y compris au paragraphe 19(1), qui visent les renseignements personnels obtenus à titre confidentiel des gouvernements des provinces ou de leurs organismes, et à l'article 22, qui visent les renseignements personnels concernant des enquêtes de police, assureraient la protection nécessaire aux renseignements du CIPC.

En faisant état de ses préoccupations au sujet du CIPC, le Comité ne veut pas laisser penser que c'est la seule base de données de ce genre qui mérite un contrôle attentif et régulier de la part du Commissaire à la protection de la vie privée. Voici d'autres fichiers similaires : Système informatisé de renseignements criminels (SARC), Système de récupération de renseignements judiciaires (SRRJ), Système de renseignements automatisés sur les stupéfiants (SRAS) et Fichier du Service canadien de renseignement de sécurité. ⁵⁸ Le problème, c'est que le grand public sait relativement peu de choses de ces systèmes automatisés, et qu'il n'y a pas de mécanisme évident de contrôle externe de leur exploitation aux fins de la protection des renseignements personnels.

Recommandations :

5.17 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à y préciser que tous les renseignements personnels conservés dans le Centre d'information de la police canadienne sont pleinement assujettis aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

5.18 Le Comité recommande de surcroît que le Commissaire à la protection de la vie privée soit chargé d'évaluer et de vérifier les politiques et les pratiques du CIPC et d'autres bases de données automatisées comparables, afin de s'assurer que les droits des Canadiens en matière de renseignements personnels sont adéquatement protégés.

Demandes d'accès présentées par des employés du gouvernement

L'une des principales caractéristiques d'un code de pratiques équitables en matière d'information, c'est que les individus doivent avoir le droit d'accès aux dossiers personnels qui les concernent et qui relèvent des institutions fédérales. Les articles 12 à 17 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* établissent un code formel pour faciliter le traitement des demandes d'accès.

Les 375 000 employés du gouvernement fédéral font l'objet d'activités considérables en matière de collecte de données de la part du gouvernement. Dans la pratique cependant, on a relevé une anomalie en ce qui concerne l'accès aux renseignements personnels, à savoir que certaines institutions exigent de leurs employés qu'ils présentent une demande d'accès *officielle* pour pouvoir consulter leurs propres dossiers. Cela est particulièrement vrai pour le ministère de la Défense nationale. Dans certains cas, ironiquement, cette politique officielle remplace des pratiques d'accès informelles qui existaient depuis de nombreuses années.

Le Comité considère qu'il s'agit d'une bonne pratique de gestion que de donner aux employés du gouvernement accès à leurs dossiers personnels. Ce n'est que si des problèmes surgissent au sujet des procédures informelles d'accès qu'il faudrait demander aux employés du gouvernement de satisfaire aux exigences formelles de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Comité recommande même fortement aux institutions fédérales de donner aux employés accès à leurs propres dossiers sur une base informelle, chaque fois que c'est possible. Le Comité estime que cela permettrait

d'économiser du temps et de l'argent, tout en évitant de recourir inutilement à des pratiques administratives formelles. En règle générale, seules les personnes qui ne sont pas des employés du gouvernement devraient avoir à recourir aux procédures formelles d'accès en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour pouvoir consulter les documents qui les concernent dans un fichier de renseignements personnels.

La pratique d'encourager l'accès informel des fonctionnaires à leurs propres dossiers est courante aux États-Unis au niveau fédéral, particulièrement au sein du Département de la Défense (DD). En règle générale, le nombre de demandes d'accès présentées en vertu de la *Loi américaine sur la protection des renseignements personnels* a diminué depuis que des procédures d'accès informelles ont été encouragées. Le DD en tire la conclusion suivante [traduction] :

... la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'est pas le principal moyen d'accès utilisé par les employés du DD. La politique du DD est d'encourager les responsables à donner aux employés l'accès à des dossiers les concernant sans les obliger à recourir aux procédures plutôt formelles prévues dans la loi ... Plusieurs agents à la protection des renseignements personnels ont indiqué que selon eux, la plupart des demandes d'accès présentées formellement en vertu de la loi le sont par d'anciens employés ou par des employés qui ne travaillent pas au Département. Cela montre que les employés actuels ont en général facilement accès aux documents les concernant et, qu'en conséquence, ... ils n'éprouvent peut-être pas le besoin de présenter une demande officielle d'accès en vertu de la loi.⁵⁹

Le Bureau américain de la gestion et du budget estime que cette conclusion du Département de la Défense est conforme à l'expérience d'autres organismes en ce qui concerne les procédures d'accès informelles, particulièrement les services de gestion du personnel et d'avantages sociaux, où les employés ont, traditionnellement, accès à leurs propres dossiers.

Recommandations :

5.19 Le Comité recommande que toutes les institutions gouvernementales présentement visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permettent à leurs employés d'accéder à leurs dossiers personnels de façon informelle, plutôt que d'exiger qu'ils présentent une demande formelle en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

5.20 Le Comité recommande que toutes les institutions qui seront visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, conformément aux recommandations faites plus tôt, y compris les sociétés d'État et les entreprises du secteur privé de compétence fédérale, permettent à leurs employés d'accéder à leurs dossiers personnels de façon informelle, plutôt que d'exiger qu'ils présentent une demande formelle en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Usages compatibles

L'un des aspects remarquables de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, c'est peut-être qu'elle accorde une attention considérable aux circonstances dans lesquelles des renseignements personnels peuvent être communiqués par les institutions fédérales.

Selon l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale peuvent être communiqués «aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins». De l'avis du Comité, il est malheureux que la loi ne définisse pas davantage ces «usages compatibles», étant donné que cette disposition risque d'être utilisée pour contourner l'obligation impérative de réglementer étroitement la communication des renseignements personnels.

Les institutions fédérales sont tenues de faire un relevé des «usages compatibles» dans le *Répertoire des renseignements personnels* qui est publié chaque année. Si cela n'a pas été fait, l'article

9(3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* stipule que le responsable de l'institution fédérale est tenu «d'aviser immédiatement le Commissaire à la protection de la vie privée de l'usage qui a été fait des renseignements ou pour lequel ils ont été communiqués» et «de faire insérer une mention de cet usage dans la liste des usages compatibles énumérés dans l'édition suivante du Répertoire». Le Commissaire à la protection de la vie privée soupçonne qu'un grand nombre de renseignements personnels sont échangés à des fins compatibles. Cependant, il a reçu seulement deux avis en vertu du paragraphe 9(3). Il en conclut que les institutions ne respectent pas leur obligation de le tenir informé et qu'il y aurait peut-être lieu que le Conseil du Trésor leur rappelle leur obligation de faire inscrire les nouveaux «usages compatibles» dans le *Répertoire des renseignements personnels*.⁶⁰

Le Comité s'inquiète de constater que le Commissaire à la protection de la vie privée n'a reçu que trois avis concernant de nouveaux usages compatibles en 1985-1986; il a réussi à s'opposer à l'un de ces usages et attend des éclaircissements de la part de l'institution au sujet d'un deuxième. Le Commissaire lui-même a affirmé que «l'ampleur des modifications apportées à la dernière édition du Répertoire des renseignements personnels laisse supposer que de nombreuses institutions ont négligé l'obligation d'aviser le Commissaire des nouveaux usages «compatibles...»⁶¹ Le Comité se préoccupe de ce que le mécanisme de contrôle des usages compatibles ne semble pas fonctionner de façon efficace.

Comme ce principe des usages compatibles est dérivé de la notion «d'usages courants» que l'on retrouve dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* des États-Unis, il y a lieu de souligner que l'on se préoccupe aussi constamment, dans ce pays, de faire clarifier et renforcer cette expression. La *Loi américaine sur la protection des renseignements personnels* définit «usages courants», en ce qui concerne la communication d'un dossier sans le consentement des personnes intéressées, comme [traduction] «l'utilisation de ce dossier à une fin qui est compatible avec les fins auxquelles il a été recueilli».⁶² Comme un récent rapport présidentiel sur la *Loi américaine sur la protection des renseignements personnels* le précise, [traduction] «la compatibilité est la seule norme sur laquelle les organismes se basent pour décider si la communication peut se faire à des fins courantes». Mais le rapport ajoute qu'il surgit des problèmes concrets lorsqu'il s'agit d'établir l'intention originale du Congrès, et que [traduction] «même un examen rapide des usages courants laisse penser que les organismes invoquent ce principe de la compatibilité pour autoriser des usages qui ne sont pas reliés aux fins originales pour lesquelles les données ont été recueillies, ni sur le plan fonctionnel, ni sur le plan de la programmation».⁶³ C'est justement ce problème que le Comité voudrait corriger ici au Canada.

En 1977, la Commission américaine d'étude de la protection des renseignements personnels (*U.S. Privacy Protection Study Commission*) recommandait que, outre le critère de compatibilité avec les fins auxquelles l'information avait été recueillie ou obtenue, les usages courants soient également [traduction] «conformes aux conditions ou aux attentes raisonnables en matière d'utilisation et de communication en vertu desquelles l'information contenue dans le dossier a été fournie, recueillie ou obtenue».⁶⁴ Comme l'a vu dans le paragraphe précédent, le rapport annuel du Président au Congrès (1985) demandait au Congrès d'étudier ce problème. Des directives émises en 1986 par le Bureau de la gestion et du budget au sujet de la mise en oeuvre de programmes de surveillance de l'utilisation du réseau téléphonique de l'État par les employés du gouvernement prévoyaient en outre des «usages fonctionnellement équivalents» et «des usages qui sont nécessaires et appropriés».⁶⁵

La Loi sur la protection de la vie privée (*Personal Privacy Protection Law*) de l'État de New York (1983) donne la définition suivante de l'expression «usage courant» [traduction] :

«Usage courant» s'entend, en ce qui concerne la communication d'un dossier ou de renseignements personnels, de tout usage de ce dossier ou de ces renseignements personnels qui correspond aux fins pour lesquelles le dossier ou les renseignements ont été recueillis et qui est nécessaire à l'organisme qui a recueilli ou obtenu le dossier ou les renseignements personnels pour s'acquitter de ses fonctions statutaires ou pour exploiter un programme expressément autorisé par la loi.⁶⁶

L'article 39a) du Bill 34 de l'Ontario (An Act to Provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy) a retenu le principe des «utilisations compatibles», qu'il définit comme suit [traduction] :

Lorsque des renseignements personnels ont été recueillis directement auprès de l'individu qui en est l'objet, leur utilisation ou communication à des fins compatibles en vertu des articles 38b) et 39ab) est autorisée uniquement si l'individu concerné aurait pu raisonnablement s'attendre à une telle utilisation ou communication.

En outre, les *Lignes directrices provisoires* du Conseil du Trésor sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels* précisent certains critères de détermination des usages compatibles et des cas de communication, qui pourront servir à l'adoption de mesures de contrôle des usages compatibles dans la loi elle-même. Selon les lignes directrices, «l'usage ou la communication du renseignement doit avoir un lien pertinent et direct avec les fins premières pour lesquelles ce renseignement a été recueilli ou consigné».⁶⁷

Recommandations :

5.21 Le Comité recommande que l'on intègre la définition suivante de l'expression «usage compatible» à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

«Usage compatible» s'entend, en ce qui concerne la communication d'un document ou de renseignements personnels, de tout usage qui est conforme aux fins pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis, et qui est nécessaire à l'institution qui a recueilli ou obtenu le document ou les renseignements personnels pour s'acquitter de ses responsabilités statutaires ou pour exploiter un programme expressément autorisé par la loi. Un usage ne peut être compatible que s'il a un lien pertinent et direct avec les fins premières pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis ou consignés.

5.22 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor rappelle énergiquement aux institutions fédérales leur obligation, en vertu de l'article 9(3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, d'indiquer les nouveaux usages compatibles dans le *Répertoire sur les renseignements personnels* et d'aviser le Commissaire à la protection de la vie privée de l'usage qui a été fait des documents ou pour lequel ils ont été communiqués si les nouveaux usages compatibles n'ont pas été indiqués dans le Répertoire.

Définition de «renseignements personnels»

On trouve à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* une définition de l'expression «renseignements personnels» et une longue liste des renseignements qui sont visés ou non par cette définition aux fins de la loi. Le Comité est d'accord avec la formule retenue par le législateur, mais estime qu'il faut apporter certains éclaircissements pour régler des problèmes particuliers qui ont surgi.

Selon le témoignage de représentants de la Société historique du Canada et de la Fédération canadienne des sciences sociales, les dispositions concernant la date du décès d'un individu au paragraphe 3m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être changées à dix ans (au lieu de 20 ans), ou à 100 ans depuis la date de naissance, puisqu'un chercheur demandant une lettre personnelle peut avoir de la difficulté à prouver que son auteur est décédé depuis au moins 20 ans.⁶⁸

Le Groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels a recommandé, dans son rapport au Conseil du Trésor, que la définition de «renseignements personnels» soit améliorée et précisée dans

certains cas. En particulier, le groupe recommande que la loi autorise la communication de renseignements personnels à la discrétion du responsable de l'institution fédérale pour des motifs de sécurité et de santé publiques. Le groupe recommande également que l'on apporte certaines corrections aux alinéas *k*) et *l*) de l'article 3, dont la formulation actuelle soulève des difficultés d'ordre pratique en ce qui concerne les contrats de prestation de services avec une institution fédérale et les avantages financiers facultatifs.⁶⁹

Recommandation :

5.23 Le Comité recommande que la définition de «renseignements personnels» qui figure à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée comme suit :

1. Que le paragraphe 3*m*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifié pour préciser que l'individu doit être décédé depuis plus de 10 ans (au lieu de 20 ans), ou qu'il doit s'être écoulé 100 ans depuis sa date de naissance.
2. Que le responsable d'une institution fédérale soit autorisé à communiquer des renseignements personnels pour des motifs de sécurité et de santé publiques.

Définition de «vie privée»

À l'heure actuelle, le concept essentiel de la «vie privée» n'est défini nulle part dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette lacune se retrouve dans la plupart des lois sur la protection des renseignements.

Le Comité est d'avis qu'une définition simple de «vie privée», adaptée aux fins de la protection des renseignements personnels, devrait être ajoutée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, afin de faciliter et d'orienter la mise en œuvre et l'interprétation de la loi. Il s'agit là d'un point particulièrement important, puisque le droit à la protection de la vie privée est généralement négligé dans la législation canadienne. Comme le concept de la vie privée peut couvrir une vaste gamme de comportements et d'activités, le besoin est d'autant plus pressant.

Dans un travail important intitulé *Privacy and Freedom*, Alan F. Westin, de l'Université Columbia, définit le droit à la vie privée comme [traduction] «le droit, pour un individu, un groupe ou un organisme, de déterminer librement quand, de quelle façon et dans quelle mesure des informations le concernant seront communiquées à d'autres».⁷⁰ Cette définition est à la fois plus utile et plus pratique, particulièrement en ce qui concerne les droits des individus, que d'autres définitions fondées sur la notion vague du «droit d'être laissé en paix».

Recommandation :

5.24 Le Comité recommande que la définition suivante soit ajoutée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

«Droit à la vie privée» s'entend du droit d'un individu, d'un groupe ou d'un organisme de déterminer librement quand, de quelle façon et dans quelle mesure des renseignements le concernant seront communiqués à d'autres.

Mesures de sécurité

À l'heure actuelle, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne précise pas qu'il est nécessaire de prendre des mesures de sécurité adéquates pour protéger les renseignements personnels. Il s'agit là d'une omission surprenante, si l'on examine les législations d'autres pays. Par exemple, selon les *Lignes directrices régissant la protection de la vie privée* de l'Organisation de coopération et de

développement économiques, auxquelles le Canada a formellement adhéré, les renseignements personnels doivent être protégés par des mesures de sécurité raisonnables contre la perte ou l'accès, la destruction, l'utilisation, la modification ou la communication par des moyens interdits.⁷¹

En vertu de la *Loi américaine sur la protection des renseignements personnels*, les organismes gouvernementaux doivent [traduction] :

adopter des mesures de sécurité administrative, technique et physique appropriées pour assurer la sécurité et la confidentialité des dossiers et pour les protéger contre toute menace ou danger éventuel à leur sécurité ou à leur intégrité qui pourrait entraîner un préjudice substantiel, de l'embarras, des inconvénients ou une injustice pour tout individu au sujet desquels des renseignements sont conservés.⁷²

De récents événements et les préoccupations qui ont été soulevées au sujet de la sécurité des dossiers fiscaux conservés par Revenu Canada (Impôt), nous rappellent l'importance capitale des mesures de sécurité pour le maintien de l'intégrité des renseignements personnels conservés sous forme manuelle, y compris les micro-fiches, et des fichiers informatisés. En novembre 1986, un employé de Revenu Canada (Impôt), a retiré 2 000 micro-fiches d'une salle de lecture fermée à clé du Bureau de district de l'impôt de Toronto. Elles renfermaient le nom, l'adresse, le numéro d'assurance sociale, un code d'emploi, la dernière année de production de la déclaration d'impôt et le nom du conjoint de 16 millions de contribuables. Même si les dossiers ont été récupérés rapidement, l'incident a mis en lumière un problème important en matière de procédures de sécurité et a choqué le public. La GRC a porté des accusations criminelles contre l'employé en question.

L'adoption de dispositions concernant la sécurité en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* facilitera la tâche du Commissariat à la protection de la vie privée lorsqu'il s'agira de contrôler cet élément essentiel que constitue la protection de la confidentialité des renseignements personnels relevant des institutions fédérales.

Recommandation :

5.25 Le Comité recommande que la disposition suivante soit ajoutée à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, afin de garantir que toutes les institutions fédérales visées par la loi maintiennent des normes de sécurité appropriées au sujet des renseignements personnels :

Les institutions fédérales sont tenues d'adopter des mesures de sécurité administrative, technique et physique appropriées pour assurer la sécurité et la confidentialité des dossiers et pour les protéger contre toute menace ou danger éventuel à leur sécurité ou à leur intégrité qui pourrait entraîner un préjudice substantiel, de l'embarras, des inconvénients ou une injustice pour tout individu au sujet desquels des renseignements sont conservés.

RENOIS

- ¹ La partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui représentait les premières mesures législatives du gouvernement fédéral en matière de protection des données, a été abrogée en 1982 et remplacée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* actuelle.
- ² Ces déclarations ont été faites en réponse à une question écrite du Comité.
- ³ Ces déclarations ont été faites en réponse à des questions écrites du Comité.
- ⁴ Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, *Guide de vérification concernant la Loi sur la protection des renseignements personnels*, Ottawa, 1986, polycopie.
- ⁵ *Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Mismanagement in Government Programs*, audiences du Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 97th Congress, 2nd Session, 15-16 décembre 1982, Washington, D.C., Government Printing Office, 1983, p. 1-2.
- ⁶ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Federal Government Information Technology: Electronic Record Systems and Individual Privacy*, Washington, D.C., juin 1986, OTA-CIT-296.
- ⁷ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, Ottawa, 1986, p. 10. Voir également les *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général* (ci-après appelés *Audiences*), fascicule n° 11, le 13 mai 1986, 11:6-7.
- ⁸ *Ibid.*, p. 10. Voir *James Richardson & Sons Limited c. Le ministre du Revenu national*, (1984) 1 R.C.S. 614.
- ⁹ Ministère de la Justice, Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels, *Communiqué*, n° 6, juin 1984, p. 9.
- ¹⁰ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 9.
- ¹¹ 99th Congress, 2nd session, s. 2756, *The Computer Matching and Privacy Protection Act of 1986*.
- ¹² Une des principales conclusions d'une récente étude sur le couplage des données menée par le U.S. General Accounting Office s'applique ici [traduction] : « Nous n'avons trouvé aucun document écrit fournissant des critères précis qui seraient utilisés par les inspecteurs généraux ou les autres décideurs au sein des organismes lorsqu'il s'agit de déterminer si un programme proposé de couplage devrait être mis en œuvre ou non ». U.S. General Accounting Office, *Computer Matching. Factors Influencing the Agency Decision-Making Process*, Washington, D.C., novembre 1986, GAO/PEMF-87-3BR, p. 2.
- ¹³ Conseil du Trésor du Canada, *Report on Data-Matching, May 3, 1985*. Le président du Conseil du Trésor a mis ce rapport à la disposition du Comité lors de son témoignage le 6 mai 1986.
- ¹⁴ *Audiences*, 8:13, 24.
- ¹⁵ D'après David H. Flaherty, *Les origines et l'évolution du système de numéros d'assurance sociale au Canada*, ministère de la Justice, Ottawa, 1981, chapitre 6. Cette étude a été préparée à l'intention du Commissaire à la protection de la vie privée.
- ¹⁶ Commissaire à la protection de la vie privée, *Rapport du Commissaire à la protection de la vie privée sur l'utilisation du numéro d'assurance sociale*, ministère de la Justice, Ottawa, 1981.
- ¹⁷ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 52.
- ¹⁸ Voir D.B. Scott, «The Wages of Sin», *The Financial Post Magazine*, 1^{er} octobre 1985, p. 36b-36f.
- ¹⁹ David H. Flaherty, *Les origines et l'évolution du système de numéros d'assurance sociale au Canada*, p. 201.
- ²⁰ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 10.
- ²¹ *Ibid.*, liste p. 11. Le fait que cette liste comprenne des activités aussi différentes que la surveillance des hippodromes, les prêts aux étudiants et la Commission canadienne du blé confirment que le Parlement devrait également se pencher sur les utilisations actuelles du numéro d'assurance sociale.
- ²² *Ibid.*, p. 11.
- ²³ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Federal Government Information Technology: Electronic Record Systems and Individual Privacy*, particulièrement aux pages 111-112.

- ²⁴ Chambre des communes, Projet de loi C-535, Loi visant à compléter la législation canadienne en matière de protection de la vie privée et de droit d'accès des individus aux dossiers fédéraux qui contiennent des renseignements personnels les concernant, le 2 mai 1980, article 9.
- ²⁵ Projet de loi C-537, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, le 2 mai 1980 (Hnatyshyn); Projet de loi C-586, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, le 2 mai 1980 (Gamble); Projet de loi C-245, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, le 27 juin 1985 (Stackhouse); Projet de loi C-236, Loi concernant l'utilisation des numéros d'assurance sociale, le 21 octobre 1986 (Stackhouse). La formulation de ces projets de loi est identique, à une exception près : le projet de 1986 renferme un paragraphe additionnel, le paragraphe 3(1), qui interdit à une personne, une association, un groupe ou un organisme qui n'est pas fédéral de demander à quiconque de communiquer son numéro d'assurance sociale.
- ²⁶ Association du Barreau canadien, *Le National*, septembre 1986, Assemblée annuelle de 1986, résolution n° 2.
- ²⁷ La *Ligue des droits et libertés*, communiqué de presse, Montréal, le 10 décembre 1986.
- ²⁸ Cet article se fonde sur l'article 7 de la U.S. *Privacy Act* de 1974.
- ²⁹ Le concept des fichiers inconsultables tire son origine de la partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de 1977.
- ³⁰ L'une des ironies de l'examen systématique de tous les fichiers inconsultables mené par le Commissaire à la protection de la vie privée, c'est que «le Commissaire n'a pas pu examiner les documents justifiant que le gouverneur en conseil déclare les fichiers inconsultables puisque les documents en question sont des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine». *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 28-29.
- ³¹ Président du Conseil du Trésor au Président du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, le 6 novembre 1986.
- ³² *Nick Ternette et Solliciteur général du Canada*, Cour fédérale du Canada, 1984, n° T-522-84. Les détails sont tirés du *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 28-29 et 63.
- ³³ *Nick Ternette et Solliciteur général du Canada*, Cour fédérale du Canada, 1984, n° T-522-84.
- ³⁴ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 29.
- ³⁵ Le gouvernement américain a prévu des fichiers «inconsultables» dans la *Privacy Act* de 1974, mais les individus peuvent demander l'accès à des dossiers les concernant qui sont contenus dans ces fichiers. Sur le nombre total de demandes d'accès à des fichiers inconsultables en 1982 (plus de 73 000), seulement un pour cent ont été complètement rejetées (*Oversight of the Privacy Act of 1974*, p. 60).
- ³⁶ *Audiences*, 11:30-31; 20:19.
- ³⁷ Voir France, *Loi 78-17 du 6 janvier 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés individuelles* (7 janvier 1978, Journal officiel de la République française, 227), c. VI; Suède, *Loi sur la protection des renseignements personnels*, 1982, art. 20-1, 24.
- ³⁸ Un fonctionnaire du gouvernement fédéral américain a été poursuivi en Louisiane pour avoir communiqué des renseignements administratifs concernant un individu qu'il était possible d'identifier (*Privacy Journal*, février 1977, p. 1). À St. Louis en 1982, quatre policiers et un détective privé ont plaidé coupable à une accusation (portée en vertu de la *Privacy Act*) d'avoir obtenu frauduleusement des dossiers personnels du FBI et de les avoir vendus (*Privacy Times*, 6 octobre 1982, p. 1).
- ³⁹ 5 U.S.C. 552a(i)(1)(2)(3).
- ⁴⁰ *Federal Register*, vol. 50, n° 247, 24 décembre 1985, 52739.
- ⁴¹ *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1, chapitre VII, section I.
- ⁴² L.R.Q., c. A-2.1, chapitre VII.
- ⁴³ *Public Government for Private People: The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy/1980*, 3 vol., Toronto, 1980, III, 764-768. Ces recommandations de la Commission ontarienne suivent explicitement le modèle des sanctions prévues dans la U.S. *Privacy Act*.

- ⁴⁴ Voir : Suède, *Loi sur la protection des renseignements personnels*, 1982, art. 22-23; Québec, *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1, art. 166-167; Ontario, Bill 34, «An Act to provide for Freedom of Information and Protection of Individual Privacy», 1986, para. 58(3).
- ⁴⁵ 5 U.S.C. 552a, para. (g)(1); Circular A-130, *Federal Register*, vol. 50, n° 247, 24 décembre 1985, Appendice I, para. 3(7), p. 52739. La *Personal Privacy Protection Law* de l'État de New York (1983) prévoit un recours civil pour les personnes visées par les renseignements personnels. (1983 N.Y. Laws, c. 652, art. 97).
- ⁴⁶ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 42.
- ⁴⁷ *Ibid.*, p. 50.
- ⁴⁸ *Public Government for Private People*, III, 763 et, en général, 761-768.
- ⁴⁹ *Ibid.*, III, 764, 768.
- ⁵⁰ Conseil du Trésor du Canada, circulaire n° 1986-26, le 18 juin 1986, Politique concernant la sécurité du gouvernement, article 8.1.
- ⁵¹ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 20-24; *Audiences*, 11:9-10, 20, 22-23, 28.
- ⁵² La récente révision de la *Loi sur les jeunes contrevenants* est un autre cas où l'on a omis de consulter le Commissaire à la protection de la vie privée pour des questions touchant la protection des renseignements personnels. Selon les modifications à la loi, les compagnies d'assurance ont le droit de consulter les dossiers de conduite automobile et les condamnations préalables des jeunes contrevenants; *The Globe and Mail*, 12 août 1986, p. 1.
- ⁵³ Voir *Federal Register*, vol. 50, 52740, 24 décembre 1985.
- ⁵⁴ *Personal Privacy Protection Law*, 1983, N.Y. Laws, c. 652, art. 93(4).
- ⁵⁵ On trouvera d'autres détails concernant le CIPC dans David H. Flaherty, «Protecting Privacy in Police Information Systems: Data Protection in the Canadian Police Information Centre», *University of Toronto Law Journal*, XXXVI (1986), 116-148.
- ⁵⁶ Les données sur la taille des fichiers du CIPC sont tirées de Flaherty, «Protecting Privacy in Police Information Systems», p. 146-147.
- ⁵⁷ *Audiences*, 11:25.
- ⁵⁸ Il est question de ces bases de données dans Canada, *Renseignements personnels, Répertoire de 1985*, Ottawa, 1985, p. 91-2, 59-2 et 59-3.
- ⁵⁹ *President's Annual Report on the Privacy Act, 1982-83*, p. 20.
- ⁶⁰ Ces déclarations ont été faites en réponse à des questions écrites du Comité.
- ⁶¹ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 57.
- ⁶² *Privacy Act*, 5 U.S.C. 552a(a)(7).
- ⁶³ *President's Annual Report on the Privacy Act, 1982-83*, p. 118-121.
- ⁶⁴ U.S. Privacy Protection Study Commission, *The Privacy Act of 1974: An Assessment*, Washington, D.C., 1977, p. 120 et p. 154.
- ⁶⁵ 51 F.R. 18985, 23 mai 1986.
- ⁶⁶ *Personal Privacy Protection Law*, 1983 N.Y. Laws, c. 652, para. 92(10).
- ⁶⁷ Conseil du Trésor du Canada, *Lignes directrices provisoires : Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels*, Ottawa, 1983, partie III, section .3.6.
- ⁶⁸ *Audiences*, 22:6; 28:16.
- ⁶⁹ Voir *Les renseignements personnels : c'est l'affaire de qui? Rapport du groupe de travail de fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de la législation sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels*, Ottawa, 1986, p. 1-8.

QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

La formule de demande d'accès

La *Loi sur l'accès à l'information* ne précise pas clairement si, dans l'exercice du droit d'accès, il faut remplir ou non une formule spéciale. L'article 6 stipule simplement que la demande de communication doit se faire par écrit et qu'elle «doit être rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux». Cependant, la loi ajoute que «le gouverneur en conseil peut, par règlement, établir les formalités à suivre pour les demandes de communication de documents et les réponses à y apporter».¹ Selon le Règlement sur l'accès à l'information, quiconque demande l'accès à un document doit remplir une formule de demande d'accès, à moins d'être dispensé de cette exigence par le responsable de l'institution fédérale.

Le Comité estime que cette obligation d'utiliser une formule spéciale n'est guère judicieuse. Les Canadiens qui habitent dans des régions éloignées risquent d'avoir de la difficulté à se la procurer. Il serait plus conforme à l'esprit de la loi de considérer toute demande présentée par écrit en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* comme une demande officielle d'accès. La distinction entre une demande d'accès présentée en vertu de la loi et une demande générale d'information a d'importantes répercussions pratiques. Si la *Loi sur l'accès à l'information* n'est pas mentionnée dans la demande, son auteur ne peut se prévaloir d'aucun des droits prévus dans la loi, à savoir le droit à la communication rapide des documents, le droit de faire examiner un refus de communication par le Commissaire à l'information, etc.

Recommandations :

- 6.1 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour supprimer l'exigence selon laquelle une demande d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* doit se faire obligatoirement sur la formule prescrite.
- 6.2 Le Comité recommande qu'à des fins statistiques et administratives, toute demande d'accès présentée par écrit et mentionnant la *Loi sur l'accès à l'information* soit considérée comme une demande présentée en vertu de la loi.

Frais de communication

Le Comité s'inquiète particulièrement de ce que la pratique consistant à exiger le versement de frais de la part des personnes qui présentent des demandes d'accès légitimes, comme la loi leur en donne le droit, risque de contrevenir à l'esprit même de la loi. À l'heure actuelle, le règlement précise qu'une somme de 5 \$ doit accompagner toute demande d'accès en vertu de la loi, à titre de versement initial. D'autres frais peuvent être chargés, notamment 10 \$ par heure consacrée à la recherche et à la préparation des documents en sus des cinq premières heures. Le règlement prévoit aussi des droits de photocopie de 0,20 \$ la page et d'autres droits pour la reproduction de micro-fiches et pour le traitement de documents issus de fichiers informatisés. Aucuns frais ne doivent être chargés au titre du temps consacré à décider si les documents demandés rentrent ou non dans les catégories d'exception. L'auteur d'une demande peut être dispensé du versement des droits, même si la loi n'indique pas dans quelles circonstances cette dispense devrait être accordée.

Le principe général des frais de communication à charger aux auteurs de demande se retrouve dans la plupart des législations sur la liberté d'information. Cependant, si louable soit-elle, cette

pratique du recouvrement des coûts doit tenir compte d'autres facteurs. L'application de la *Loi sur l'accès à l'information* coûte environ 3,65 millions de dollars par année, tandis qu'en moyenne, les droits recueillis s'élèvent à moins de 28 000 \$ par année.² Les coûts administratifs du traitement d'un chèque dépassent 25 \$ et en conséquence, le Conseil du Trésor a précisé, dans ses *Lignes directrices provisoires*, qu'en règle générale, «les institutions fédérales devraient envisager d'accorder une dispense des droits s'il s'agit d'un montant inférieur à 25 \$».

On peut penser que le législateur a prévu le versement initial pour dissuader les auteurs de demandes frivoles. Le Comité remarque que dans d'autres juridictions, comme aux États-Unis, il n'y a pas de frais initiaux. Afin de promouvoir l'accès à l'information, le Comité recommande que l'obligation de verser ces frais initiaux soit supprimée. En effet, les frais initiaux peuvent décourager des demandes d'accès justifiées. Quoi qu'il en soit, la somme recueillie à ce titre est négligeable : en moyenne moins de 8 500 \$ par année jusqu'à maintenant.³

Dans sa forme actuelle, la loi oblige une institution fédérale à examiner même les demandes les plus frivoles, une fois les frais initiaux payés et un acompte versé. En vertu de la *Loi du Québec sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, la *Commission d'accès à l'information* peut «autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique».

Afin de réduire l'obstacle que représentent les frais d'accès, les coordonnateurs de l'accès à l'information nommés conformément à la loi devraient être incités à aider les usagers à restreindre l'objet de leur demande chaque fois que c'est possible. L'article 12 de la loi précise que l'accès aux documents s'exerce par consultation du document ou par délivrance de copies. Le règlement, quant à lui, précise que c'est l'institution gouvernementale, et non l'auteur de la demande, qui détermine quelle option sera retenue. Même si cette règle est acceptable, le Comité voudrait encourager les coordonnateurs de l'accès à l'information à informer les auteurs de demande de leur droit de consulter un document plutôt que d'en acheter une copie. Il ne semble pas y avoir de pratiques uniformisées à cet égard. Le Comité tient également à ce que les Canadiens qui ne résident pas dans la Région de la Capitale nationale ou à proximité puissent aussi se prévaloir du droit de consultation, dans la mesure du possible. Les institutions fédérales devraient être incitées à informer les auteurs de demande qu'ils peuvent consulter les documents dans leurs bureaux régionaux ou, si l'institution en question n'a pas de bureau régional, dans le bureau du gouvernement du Canada le plus près de la résidence de l'auteur de la demande.

Recommandation :

- 6.3 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour supprimer l'obligation de verser des frais initiaux accompagnant une demande d'accès. On devrait également modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance exécutoire permettant à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes frivoles ou abusives présentées en vertu de la loi. Une telle ordonnance devrait par ailleurs pouvoir faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale.**

Frais de recherche

Conformément au principe du recouvrement des coûts, la *Loi sur l'accès à l'information* stipule que des droits de 10 \$ l'heure doivent être versés au titre de la recherche et de la préparation des documents. Plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, les diverses institutions fédérales devraient avoir eu le temps de mieux organiser leur système de tenue des dossiers, et être en mesure de s'acquitter plus facilement de leurs obligations en vertu de la loi. Il serait intolérable que les auteurs de demande soient tenus de verser des droits à une institution à cause du piètre état de son système de

tenue des dossiers. À l'heure actuelle, la loi autorise le Commissaire à l'information à faire enquête sur toute plainte concernant des frais abusifs. La loi ne prévoit cependant pas de révision judiciaire de ces questions.

Il convient de noter deux problèmes particuliers. Le premier surgit lorsque les auteurs de demande sont tenus de payer des frais, ou de verser un acompte, et qu'ils n'obtiennent pas la communication des documents. L'autre problème se pose lorsque plusieurs personnes demandent le même document. Il ne semble pas y avoir de mécanisme qui permettrait de recueillir des droits auprès des autres auteurs et de rembourser proportionnellement le premier auteur des droits qu'il a versés, ou au moins de s'assurer que les auteurs suivants ne sont pas obligés de payer des frais pour obtenir un document qui a déjà été communiqué.

Recommandations :

6.4 Le Comité recommande que l'on maintienne la règle selon laquelle il n'y a pas de droits à verser pour les cinq premières heures de recherche et de préparation.

6.5 Le Comité recommande qu'il n'y ait pas de droits à verser si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document.

6.6 Le Comité recommande que dès qu'un document a été communiqué à l'auteur d'une demande d'accès, toute personne qui présente une demande subséquente soit en mesure d'examiner le document en question dans une salle de lecture de l'institution fédérale. Une liste des documents communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être consultable à la salle de lecture et être publiée dans le rapport annuel de l'institution fédérale. Si d'autres personnes veulent un document déjà communiqué, elles devraient être tenues de payer au plus des frais raisonnables de photocopie, sans autres frais additionnels au titre de la recherche et de la préparation.

Frais de photocopie

Le Règlement sur l'accès à l'information a récemment été modifié et les frais de photocopie ont été réduits de 0,25 \$ à 0,20 \$ la page. Conformément au principe du recouvrement des coûts, le Comité recommande qu'on établisse les frais de photocopie selon les taux du marché. Par exemple, les Archives publiques du Canada chargent actuellement 0,10 \$ la page. Des comptoirs commerciaux dans la Région de la Capitale nationale chargent souvent moins cher, et fréquemment beaucoup moins que les frais de 0,20 \$ la page prévus au règlement.

Recommandation :

6.7 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour que les frais de photocopie soient dorénavant fixés en fonction des taux du marché. Les frais de photocopie devraient généralement être conformes aux frais chargés par les Archives publiques du Canada, dans la mesure où ceux-ci reflètent généralement les conditions du marché dans la Région de la Capitale nationale.

Dispense

Même si la loi autorise une institution fédérale à dispenser l'auteur d'une demande du versement des frais, aucun critère n'est prévu à cet égard. Le règlement est également muet sur cette question, même si les *Lignes directrices provisoires* du Conseil du Trésor indiquent que la dispense peut se fonder sur des motifs d'intérêt public. Le Conseil du Trésor ne semble pas avoir prévu de critères relatifs à la dispense. Les *Lignes directrices provisoires* précisent simplement que «le responsable doit prendre la décision de dispenser la personne intéressée du versement des droits... après avoir examiné

chaque cas séparément et après avoir évalué : a) si les renseignements sont normalement donnés gratuitement; b) la mesure dans laquelle le public en général peut bénéficier des renseignements divulgués».

Comme on l'a vu ci-dessus, selon la politique du Conseil du Trésor, les institutions fédérales doivent envisager une dispense, sauf en ce qui concerne le versement initial accompagnant la demande, si la somme payable est inférieure à 25 \$. Cependant, le Comité a remarqué que le Conseil du Trésor lui-même ne semble pas respecter sa propre recommandation en matière de dispense de façon uniforme lorsqu'il s'agit de demandes d'accès à ses propres documents.

Avant de formuler la recommandation qui suit, le Comité s'est penché sur l'expérience américaine en matière de dispense en vertu de la *Loi américaine sur la liberté d'information* et a examiné les jugements de la cour et les commentaires juridiques pertinents.⁴ Le 27 octobre 1986, le président Ronald Reagan promulguait une loi sur la lutte contre les stupéfiants (*Anti-Drug Abuse Act*), dont une partie modifiait considérablement les dispositions de la *Loi sur la liberté d'information* au sujet des droits et des dispenses.⁵ En vertu de la nouvelle loi, les organismes ne peuvent plus charger de frais de recherche aux établissements d'enseignement, aux institutions scientifiques non commerciales ou aux journalistes. Cette disposition générale précise que les auteurs de demande sont dispensés du versement des droits lorsque la communication des documents [traduction] «est dans l'intérêt du public, parce qu'il est vraisemblable qu'elle aidera considérablement le public à mieux comprendre le fonctionnement du gouvernement et qu'elle n'est pas principalement dans l'intérêt commercial de l'auteur de la demande». Les institutions non commerciales ont droit à deux heures de recherche et à 100 pages de copie sans frais par demande. Un organisme gouvernemental n'est pas autorisé à demander d'acompte, à moins que l'auteur de la demande ait préalablement omis de payer des frais, par exemple un dépôt justifié, ou à moins que les frais dépassent 250 \$. Le Comité recommande vivement au Conseil du Trésor de surveiller l'application de ces dispositions aux États-Unis lorsqu'il s'agira de formuler la politique régissant la dispense du versement des droits qui est recommandée dans les présentes.

Recommandations :

6.8 Le Comité recommande que l'on adopte une politique régissant la dispense du versement des droits par le biais d'une modification à la *Loi sur l'accès à l'information* ou au règlement, afin d'uniformiser les pratiques à l'échelle du gouvernement du Canada. Les critères suivants devraient être pris en considération :

a) est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?

b) est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique publique, du thème de sa recherche?

c) est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?

d) est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?

e) est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour diffuser cette information. Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un chercheur ou qu'il ait «l'intention d'écrire un livre» ne satisfait pas à ce dernier critère?

6.9 Le Comité recommande de surcroît que les auteurs de demandes puissent continuer de porter plainte devant le Commissaire à l'information au sujet des frais et des dispenses, et que le Commissaire soit autorisé à rendre des ordonnances exécutoires à cet égard, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une révision judiciaire.

Délais de communication

La loi accorde aux institutions fédérales trente jours pour répondre à une demande d'accès. Ce délai peut être prolongé si la demande vise un grand nombre de documents et que l'observation du délai risque d'entraver le fonctionnement de l'institution. De la même façon, si les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendent pratiquement impossible l'observation du délai, ou si l'institution fédérale doit donner avis de la demande à un tiers dont les intérêts sont protégés par la loi, le responsable de l'institution fédérale peut proroger unilatéralement le délai «d'une période que justifie les circonstances». Le responsable de l'institution fédérale doit envoyer à l'auteur de la demande, dans les trente jours suivant sa réception, un avis de prorogation de délai, en lui faisant part de son droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information. Un retard abusif peut être considéré comme un refus de communication. Toute plainte présentée au Commissaire à l'information au sujet d'une demande d'accès doit être déposée dans un délai d'un an de la date de réception de la demande par l'institution fédérale.

Pour certains utilisateurs, un retard équivaut à un refus de communication. Le Comité a entendu des témoignages au sujet de retards qui sont manifestement inacceptables, même s'il faut reconnaître que de nombreuses institutions fédérales ont eu besoin d'une certaine période de rodage pour établir un système de tenue de dossiers répondant aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cependant, des problèmes ayant trait à la tenue inadéquate des dossiers ou à l'inexpérience du personnel ne peuvent dorénavant plus justifier de longs retards. Très souvent, il semble que les retards ne soient pas attribuables aux coordonnateurs de l'accès à l'information, mais aux cadres supérieurs de certaines institutions. L'ampleur du problème est bien démontrée par les statistiques du Conseil du Trésor : sur les plaintes présentées au Commissaire à l'information, environ une sur cinq concerne des retards de communication.⁶

Le délai initial de trente jours devrait-il être modifié? Le Comité a constaté que plusieurs juridictions ont prévu des périodes plus brèves. Par exemple, la *Loi américaine sur la liberté d'information* stipule qu'un organisme doit rendre une décision au sujet d'une demande d'accès dans les dix jours ouvrables suivant la réception de cette demande. Certains rapports signalent toutefois que ce ne sont pas tous les organismes du gouvernement américain qui respectent régulièrement ce délai. Plusieurs années s'étant écoulées depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité estime qu'en règle générale, les institutions fédérales devraient être en mesure de répondre plus rapidement aux demandes d'accès. En conséquence, le Comité recommande que le délai initial dans lequel l'institution fédérale doit donner suite à une demande soit réduit à vingt jours. Par ailleurs, le Comité recommande vivement au Conseil du Trésor de surveiller les coûts d'application de cette mesure et de lui faire part de ses conclusions dans l'année qui suivra son adoption.

Le Comité s'inquiète de ce que certaines institutions fédérales semblent attendre le vingt-neuvième jour avant d'informer l'auteur de la demande de la prorogation du délai. Par exemple, le Syndicat national de la fonction publique provinciale (SNFPG) a annexé à son mémoire au Comité des documents montrant qu'une demande d'accès a été présentée le 11 avril 1985 et reçue par l'institution le 15 avril 1985. Le sous-ministre du Travail a répondu à la demande le 14 mai 1985, soit exactement 29 jours après l'avoir reçue.⁷ Des préoccupations semblables ont été exprimées par le Centre de recherches sur les questions d'intérêt public⁸ et par Iain Hunter, journaliste au *Ottawa Citizen*.⁹ Pour compliquer la situation, la loi n'indique pas de façon formelle à quel moment commence la période de trente jours.

Les coordonnateurs de l'accès à l'information et d'autres fonctionnaires des institutions fédérales devraient être encouragés concrètement à faire tous les efforts possibles pour répondre rapidement aux

demandes d'accès. Le Comité reconnaît que souvent, les retards ne sont pas attribuables aux coordonnateurs de l'accès, mais à d'autres éléments. Il faut prévoir des mesures d'incitation pour les coordonnateurs et les autres fonctionnaires qui s'efforcent de respecter l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par exemple, le Rapport d'évaluation et examen du rendement des fonctionnaires chargés d'appliquer la *Loi sur l'accès à l'information* devrait indiquer qu'ils ont réussi à répondre rapidement aux demandes d'accès.

Recommandations :

- 6.10** Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour préciser que le délai prévu pour le traitement d'une demande commence à la date de réception de ladite demande.
- 6.11** Le Comité recommande que, dans les cas où l'institution fédérale ne réussit pas à respecter les délais prévus dans la loi, l'auteur de la demande soit informé de son droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information.
- 6.12** Le Comité recommande que la période initiale de traitement de la demande par l'institution fédérale soit réduite de trente à vingt jours et que la période maximale de prorogation soit de quarante jours, à moins que le Commissaire à l'information n'émette un certificat confirmant le bien-fondé d'une nouvelle prorogation. C'est à l'institution fédérale qu'il reviendrait de justifier de telles prolongations. Le Comité recommande fortement au Conseil du Trésor de surveiller le coût de l'application de cette recommandation et d'en faire rapport au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans l'année qui suit son adoption.
- 6.13** Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance dispensant l'auteur de la demande d'acquitter tous les frais liés à celle-ci si l'institution fédérale ne lui répond pas dans le délai prescrit sans justification adéquate.
- 6.14** Le Comité recommande que le Conseil du Trésor, en collaboration avec la Commission de la Fonction publique, entreprenne une étude des moyens qui permettraient d'accélérer le traitement des demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette étude devrait commencer le plus tôt possible et un rapport devrait être soumis au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans un délai d'un an.

Retards au Commissariat à l'information

Toute plainte portée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* doit être déposée devant le Commissaire à l'information dans l'année qui suit la réception de la demande d'accès. Aucune restriction équivalente n'est toutefois imposée au Commissaire à l'information; ses enquêtes ne sont assujetties à aucune limite de temps. Cependant, selon la formulation actuelle de la loi, l'auteur d'une demande ne peut demander une révision judiciaire d'un refus de communication tant que les résultats de l'enquête du Commissaire à l'information au sujet de la plainte qu'il avait déposée ne lui ont pas été communiqués.

À l'origine, les retards dans le traitement des plaintes au Commissariat à l'information ont pu être causés par une pénurie de personnel. En outre, diverses institutions fédérales semblent avoir mal compris l'importance de prélever les parties exclues des dossiers qui pourraient autrement être communiquées en vertu de la loi. Ce problème a été à l'origine d'une partie importante des retards. D'autres retards sont attribuables à la nécessité d'informer les tiers et de s'assurer que des procédures équitables sont adoptées. Souvent, les tiers ne connaissent pas la *Loi sur l'accès à l'information*. Mais maintenant que celle-ci est mieux comprise, on espère voir une réduction des délais. En outre, des

recommandations présentées ailleurs dans le présent rapport ont pour objet de régler certains des problèmes attribuables à la notification des tiers, ce qui devrait permettre de rationaliser les procédures administratives au Commissariat à l'information.

Si l'on impose une limite de temps précise aux enquêtes du Commissaire à l'information, cela pourra empêcher celui-ci de procéder à des enquêtes aussi minutieuses. Le Commissaire à l'information, Inger Hansen, c.r., a déclaré elle-même que «il est beaucoup plus facile de répondre très rapidement «non» plutôt que de dire «oui», avec des conditions».¹⁰ Quoi qu'il en soit, le Commissaire a reconnu que la durée des enquêtes est source de préoccupation au Commissariat. Elle a également indiqué que même si, à l'heure actuelle, cela prend en moyenne de quatre à cinq mois pour terminer une enquête, elle espère en arriver à une médiane d'environ deux ou trois mois.¹¹ Même si les plaintes au sujet des retards de communication ont été déposées principalement au Commissariat à l'information, toute mesure de réforme adoptée à cet égard devrait également concerner le Commissariat à la protection de la vie privée. En effet, il se peut que des problèmes similaires surgissent aussi chez ce dernier. En outre, l'initiative louable du législateur d'établir un cadre uniforme pour la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devrait être respectée par l'adoption d'une approche similaire face aux deux Commissariats dans la loi.

Recommandation :

6.15 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour imposer une limite de temps de soixante jours aux enquêtes menées par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Si le rapport d'enquête n'est pas prêt dans ce délai, on remettra à l'auteur de la demande un certificat l'autorisant à recourir directement à la révision judiciaire. Le certificat en question ne contiendrait pas de recommandation, mais une simple déclaration selon laquelle l'enquête n'a pu être menée à bien dans le délai prévu de soixante jours. L'auteur de la demande aurait alors le choix d'attendre que l'enquête soit terminée ou de s'adresser directement aux tribunaux.

Ne pas se contenter d'attendre les demandes d'accès

Selon l'esprit général de la *Loi sur l'accès à l'information*, les documents ne sont divulgués que lorsque quelqu'un en fait la demande. Le Comité note que le Bill 34 de l'Ontario (*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*) renferme une disposition innovatrice [traduction] :

Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, le responsable d'une institution qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, communiquera ledit document au public ou aux personnes concernées dès que cela sera faisable.

Cette disposition va beaucoup plus loin que la disposition de préséance de l'intérêt public que l'on retrouve actuellement au paragraphe 20(6) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui s'applique uniquement à certains genres de renseignements commerciaux confidentiels que les institutions fédérales ne peuvent pas communiquer. De plus, il ne s'applique que lorsque quelqu'un a présenté une demande d'accès en vertu de la loi. Par ailleurs, selon la proposition de l'Ontario, le ministre ou le responsable de l'institution aurait l'obligation de communiquer certains documents dans des circonstances précises. Cette disposition aurait préséance sur toutes les dispositions relatives aux exceptions.

Le Comité est d'accord en principe avec cette disposition du bill ontarien. Il est fondamentalement injuste que certains renseignements soient retenus et ne soient communiqués que si quelqu'un en fait la demande officielle en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il pourra cependant se révéler difficile d'appliquer cette disposition. À tout le moins, elle servirait à protéger ceux qui l'invoque de tout

problème d'ordre légal si les renseignements étaient divulgués en vertu des modalités précisées dans la loi.

Recommandation :

6.16 Le Comité recommande que l'on ajoute à la Loi sur l'accès à l'information une disposition enjoignant à une institution fédérale qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, de divulguer ledit document dès que cela est faisable.

- ¹ Alinéa 77(1)b).
- ² Conseil du Trésor du Canada, *Rapport pour le Comité permanent de la justice et des questions juridiques sur la Loi sur l'accès à l'information et sur la Loi sur la protection des renseignements personnels*, mars 1986, p. 3. On a recueilli au total 61 420 \$ au titre des frais d'accès sur une période de 27 mois (du 1^{er} juillet 1983 au 30 septembre 1985).
- ³ *Ibid.* On a recueilli au total 19 081 \$ pendant la même période de 27 mois.
- ⁴ Voir particulièrement *Better Government Association v. Department of State* 780 F.2d 86, D.C. Cir. 1986; *Ettlinger v. F.B.I.* 596 F. Supp. 876 (1984); *Attorney General's Memorandum on the 1974 amendments to the F.O.I.A. Part II-A et Department of Justice Guidelines* (7 janvier 1983); J. Bonine, «Public Interest Fee Waivers Under the Freedom of Information Act» (1981) *Duke L.J.* 211.
- ⁵ *Freedom of Information Reform Act*, being part of the *Anti-Drug Abuse Act* of 1986, Pub.L. No. 99-570.
- ⁶ Conseil du Trésor du Canada, *Rapport pour le Comité permanent de la justice et des questions juridiques sur la Loi sur l'accès à l'information et sur la Loi sur la protection des renseignements personnels*, mars 1986, p. 2, selon lequel 18 % des plaintes déposées auprès du Commissaire à l'information pendant la période visée concernaient les délais de traitement.
- ⁷ Mémoire du Syndicat national de la fonction publique provinciale, mars 1986, annexe 2.
- ⁸ Mémoire du Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, 19 mars 1986, p. 12.
- ⁹ Mémoire de Iain Hunter, février 1986, p. 5.
- ¹⁰ Témoignage de Inger Hansen, c.r., *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général*, 14 mai 1986, 12:17.
- ¹¹ *Ibid.*, 12:11.

Dans ce contexte, la surveillance électronique comprend donc la collecte de données personnelles sur l'utilisation des ordinateurs par les employés dans le cadre normal de leur travail et également l'utilisation d'ordinateurs pour établir des profils d'employés à diverses fins. Dans la mesure où la surveillance électronique comprend la collecte et la conservation de données personnelles, elle concerne effectivement la protection des données; en conséquence, elle devrait clairement être soumise à la Loi sur la protection des renseignements personnels et à la juridiction du Commissaire à la protection de la vie privée en matière d'enquête. En ce qui concerne ce problème de la surveillance électronique, le Commissaire a fait la déclaration suivante : «Il s'agit au moins d'une anomalie lorsque quelqu'un qui s'appelle le Commissaire à la protection de la vie privée puisse s'opposer à une espèce particulière de violation de la vie privée mais ne possède pas de moyen pour pouvoir s'opposer par la parole, et encore moins par des mesures préventives, à des violations qui ne sont différentes qu'en point de vue de la méthode et peuvent être en réalité beaucoup plus nuisibles». Aux yeux du Comité, il est évident que des éclaircissements s'imposent dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Les cas les mieux connus de surveillance électronique jusqu'à maintenant concernent les employés aux réservations des compagnies aériennes, qui travaillent dans un environnement tel que chacune de leur activité et de leur conversation à leur poste de travail est surveillée. À la fin de chaque jour, le profil de la productivité de l'employé est établi et comparé à la norme. Cette forme de surveillance peut illustrer dans quelle mesure des innovations de ce genre peuvent avoir des conséquences à la fois positives et négatives. Le Commissaire à la protection de la vie privée a relevé d'autres moyens de surveillance, notamment les téléphones, les caméras vidéo, les systèmes de sécurité et de localisation, les terminaux d'ordinateur, les microphones paraboliques et les téléoverseurs et téléchasseurs.

LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE : QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Surveillance électronique

L'une des formes de violation de la vie privée les plus nouvelles dans les années 80 est la surveillance électronique des employés par la combinaison des ordinateurs, des caméras et des dispositifs de télécommunication. Comme l'a affirmé le Commissaire à la protection de la vie privée dans son mémoire au Comité : «La protection de la vie privée au travail est une question qui devient rapidement de plus en plus préoccupante; c'est une des questions essentielles de notre temps et de nos techniques. Le contrôle ou la surveillance électronique au sein de l'administration fédérale - ou n'importe où ailleurs - constitue pour la protection de la vie privée un défi qui va au-delà de la portée actuelle de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*».¹

Comme la surveillance électronique touche divers aspects de la protection de la vie privée, il est nécessaire de faire une distinction entre la vie privée au sens propre et la protection des renseignements personnels, et de rattacher la question de la surveillance électronique à celle de la protection des données. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* est en fait une loi sur la protection des données en ce sens qu'elle traite des atteintes à la vie privée que peuvent représenter la collecte, l'utilisation, la conservation et la communication de données personnelles. Mais la loi ne régleme pas, par exemple, l'écoute téléphonique ou la violation de la vie privée au moyen de caméras ou de dispositifs d'enregistrement sonore. À l'heure actuelle, l'article 3 couvre expressément les empreintes digitales et le groupe sanguin d'un individu. De surcroît, la définition de «renseignements personnels» dans ce même article comprend «les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable...» Il est donc possible que les enregistrements vidéo, les échantillons d'urine, les photographies, les enregistrements sonores et les données personnelles enregistrées électroniquement soient couverts, particulièrement lorsqu'ils ont pour objet la collecte de renseignements personnels.

Dans ce contexte, la surveillance électronique comprend donc la collecte de données personnelles sur l'utilisation des ordinateurs par les employés dans le cadre normal de leur travail et également l'utilisation d'ordinateurs pour établir des profils d'employés à diverses fins. Dans la mesure où la surveillance électronique comprend la collecte et la conservation de données personnelles, elle concerne effectivement la protection des données; en conséquence, elle devrait clairement être assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la juridiction du Commissaire à la protection de la vie privée en matière d'enquête. En ce qui concerne ce problème de la surveillance électronique, le Commissaire a fait la déclaration suivante : «Il s'agit au moins d'une anomalie lorsque quelqu'un qui s'appelle le Commissaire à la protection de la vie privée puisse s'opposer à une espèce particulière de violation de la vie privée mais ne possède pas de mandat pour pouvoir s'opposer par la parole, et encore moins par des mesures préventives, à des violations qui ne sont différentes qu'au point de vue de la méthode et peuvent être en réalité beaucoup plus insidieuses».² Aux yeux du Comité, il est évident que des éclaircissements s'imposent dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Les cas les mieux connus de surveillance électronique jusqu'à maintenant concernent les commis aux réservations des compagnies aériennes, qui travaillent dans un environnement tel que chacune de leur activité et de leur conversation à leur poste de travail est surveillée. À la fin de chaque jour, le profil de la productivité de l'employé est établi et comparé à la norme. Cette forme de surveillance peut illustrer dans quelle mesure des innovations de ce genre peuvent avoir des conséquences à la fois positives et négatives.³ Le Commissaire à la protection de la vie privée a relevé d'autres moyens de surveillance, notamment les téléphones, les caméras vidéo, les systèmes de sécurité et de localisation, les terminaux d'ordinateur, les microphones paraboliques et les téléavertisseurs et téléchasseurs.⁴

L'un des problèmes fondamentaux, c'est que les mesures de surveillance électronique sont souvent adoptées sans consultation des groupes d'employés concernés et sans examen des répercussions de cette surveillance sur la vie privée des individus et des meilleures façons de protéger celle-ci face aux innovations technologiques. Tous les employés devraient avoir le droit de refuser de travailler dans un environnement étroitement surveillé et d'être consultés sur les usages que l'on fera des données obtenues au moyen de tout dispositif de surveillance. La discussion ne devrait pas être ce que le Commissaire à la protection de la vie privée appelle un «combat à sens unique» entre employeur et employé.⁵ Il y aura de toute évidence des emplois pour lesquels certains besoins en matière de sécurité appelleront une surveillance étroite, et d'autres pour lesquels la surveillance électronique constituera une violation très nette des droits de la personne.

La surveillance électronique au sein des institutions fédérales et chez les employeurs qui relèvent de la juridiction fédérale constitue une atteinte à la vie privée qui va bien au-delà de la portée actuelle de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Selon le Commissaire à la protection de la vie privée, la relation actuelle entre la *Loi sur la protection de la vie privée* (loi de 1974 intégrée au *Code criminel* et conçue pour contrôler l'utilisation de l'écoute électronique) et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est à la fois peu claire et insatisfaisante. Par exemple, on peut confondre les titres des deux lois.⁶ La protection de la vie privée face à la surveillance et au contrôle électroniques n'est pas explicitement prévue dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.⁷

Le Comité désire que l'on élargisse la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour en faire un outil de grande portée assurant la protection de toute la gamme des droits en matière de vie privée que réclament les résidents du Canada. *La loi ne devrait pas demeurer un outil de protection des renseignements personnels seulement*. Le Canada se transforme rapidement en une société d'information; par conséquent, il est vital que des mesures additionnelles de protection de la vie privée soient intégrées à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Recommandations :

7.1 Le Comité recommande que la définition des «renseignements personnels» qui figure à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit élargie à tout genre de surveillance électronique qui comprend la collecte de données personnelles sous quelque forme que ce soit. À cette fin, les enregistrements vidéo, les échantillons d'urine, les photographies et les enregistrements sonores concernant un individu identifiable devraient être ajoutés explicitement à la liste des renseignements personnels prévue à l'article 3.

7.2 Le Comité recommande que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise explicitement le Commissaire à la protection de la vie privée à surveiller les innovations pertinentes dans le domaine des pratiques de surveillance électronique et à enquêter au sujet de toute plainte sur ces aspects du contrôle et de la surveillance électroniques au gouvernement fédéral, dans les sociétés d'État et chez les employeurs qui sont régis par le gouvernement fédéral.

Analyse d'urine aux fins du dépistage des drogues et recours au polygraphe

Comme on l'a vu ci-dessus dans notre discussion de la surveillance électronique des employés du gouvernement fédéral, de nombreuses innovations technologiques permettent de recueillir et de conserver des renseignements personnels concernant des individus; par conséquent, ces innovations sont assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cela est vrai de l'utilisation du polygraphe pour les interviews de recrutement et les enquêtes de sécurité, de même que du recours à l'analyse d'urine comme moyen de dépistage des drogues. Les deux pratiques soulèvent des questions fondamentales concernant la protection de la vie privée et la protection des renseignements personnels.

Comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels* vise la protection des données, il est approprié que le recours à ces pratiques nouvelles soit assujéti à la loi et au contrôle du Commissaire à la protection de la vie privée, que celui-ci mène des enquêtes de son propre chef ou qu'il reçoive des plaintes des personnes concernées. Un examen attentif des projets d'utilisation du polygraphe et des analyses d'urine devrait permettre à des spécialistes d'étudier de façon approfondie les répercussions de cas particuliers sur la protection de la vie privée. Il est possible que le Commissaire soit obligé de présenter diverses recommandations au Parlement pour faire face à ces nouveaux problèmes.

Il y a actuellement divers projets de dépistage des drogues chez certains employés fédéraux (notamment les membres des Forces armées canadiennes), chez les détenus des prisons fédérales et chez les candidats à l'emploi auprès d'Air Canada et des Chemins de fer nationaux.⁸ Le Comité a constaté que le ministère de la Défense nationale et le Service correctionnel du Canada ont des programmes et des projets visant à mener des tests obligatoires de dépistage sur une grande échelle, en ayant recours particulièrement aux analyses d'urine. Le Comité sait également que le 14 août 1986, un juge de la Cour supérieure du Québec a interdit de tels tests à la prison du Service correctionnel de Cowansville en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.⁹

Le Comité reconnaît qu'en règle générale, pour certains postes comportant des risques élevés, les titulaires devront peut-être faire l'objet, dans le cadre normal de leur emploi, de tests périodiques, et même réguliers, de dépistage des drogues. Le facteur important, c'est que ces tests doivent avoir un lien raisonnable et pertinent avec les fonctions ou l'emploi en question. Le Comité estime qu'il est peu probable qu'un programme uniforme général de tests auprès de tous les candidats à un poste ou de tous les employés soit nécessaire ou souhaitable.

Le Comité reconnaît que les résultats des analyses d'urine et des tests de polygraphe sont déjà assujéti à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* si l'information est recueillie par une institution fédérale en vertu de la loi. Mais de telles pratiques risquent de soulever des problèmes si fondamentaux face à la protection de la vie privée qu'elles devraient être explicitement assujéti à la loi.

Recommandation :

7.3 Le Comité recommande que les aspects des tests de polygraphe et des analyses d'urine qui concernent la collecte et l'utilisation de renseignements personnels soient entièrement assujéti à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et au droit de contrôle du Commissaire à la protection de la vie privée. La juridiction de celui-ci devrait être élargie aux institutions fédérales, aux sociétés d'État et aux employeurs du secteur privé qui sont régis par le gouvernement fédéral.

Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection de la vie privée

La première mesure que devra prendre le Parlement pour montrer qu'il désire véritablement protéger les renseignements personnels contre les utilisations abusives à l'intérieur comme à l'extérieur du pays sera d'élargir le champ d'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à toutes les institutions fédérales (comme le recommande le présent rapport) et, de plus, d'encourager les provinces et le secteur privé à adopter des codes de pratiques équitables en matière d'information. Lorsqu'il a formellement adhéré, le 29 juin 1984, aux *Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada a accepté, entre autres obligations, d'encourager les entreprises du secteur privé à adopter et à appliquer des codes volontaires de protection de la vie privée.

Ces *Lignes directrices* fort influentes, qui ont été adoptées par le Conseil de l'OCDE en 1980, renferment une série de principes fondamentaux régissant la protection de la vie privée, principes qui

sont semblables aux normes sur lesquelles se fondent la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. «En termes simples, ces principes exigent que la nature et les modalités de la collecte des données de caractère personnel soient régies par les conditions suivantes :

1. Obtenir de l'intéressé, lorsque cela est jugé approprié, l'autorisation d'utiliser des renseignements personnels;
2. Autoriser la seule collecte de données pertinentes, exactes et à jour, correspondant aux usages auxquels elles sont destinées;
3. Déterminer à l'avance les fins auxquelles les données sont recueillies;
4. Restreindre la réutilisation des données à des fins nouvelles sans le consentement de la personne concernée ou sans une autorisation légale;
5. Offrir des garanties de sécurité raisonnables;
6. Assurer la transparence des pratiques ayant trait à la collecte, à la rétention et à l'utilisation des données de caractère personnel;
7. Prévoir un droit d'accès pour les individus aux renseignements qui les concernent; et
8. Tenir le maître de fichier responsable du respect des mesures visant la protection des données.»¹⁰

Le Comité est d'accord avec la déclaration suivante du Commissaire à la protection de la vie privée : «Le Canada a joué un rôle admirable d'animateur lors de la formulation des lignes directrices [de l'OCDE] et il est maintenant difficile de comprendre qu'il hésite à continuer de jouer ce rôle en appliquant ces lignes directrices lui-même. À moins que le Canada montre qu'il prend un peu plus au sérieux un engagement de ce genre, se dire d'accord avec les lignes directrices va apparaître comme un simple geste, sinon un acte de mauvaise foi.»¹¹ Comme l'ajoutait le Commissaire : «...rien n'indique le moindre encouragement de la part du gouvernement; aucun effort manifeste n'a été fait pour le respect de cette obligation».¹²

Cette situation déplorable a changé quelque peu à la fin de novembre 1986, lorsque le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le très honorable Joe Clark, a écrit à des entreprises de premier plan dans le secteur privé pour les presser de donner volontairement leur appui aux lignes directrices de l'OCDE et à l'engagement du gouvernement fédéral à leur égard. Une publication du ministère de la Justice intitulée *Les lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel de l'OCDE : Incidences pour le Canada* a également été distribuée au secteur privé, en même temps qu'un exemplaire des *Lignes directrices*.¹³

En 1981, les États-Unis ont lancé un programme similaire pour promouvoir l'adoption des *Lignes directrices de l'OCDE* par le secteur privé. Environ 200 entreprises ont indiqué par la suite à l'Administration nationale des télécommunications et de l'information (*National Telecommunications and Information Administration*) du Département du Commerce qu'elles souscrivaient aux Lignes directrices de l'OCDE. Ces entreprises sont maintenant en mesure d'exercer des pressions sur le gouvernement fédéral américain pour qu'il protège leurs intérêts, particulièrement quand des concurrents européens sont concernés, lorsqu'il est question de limiter les flux transfrontières de données de caractère personnel.

Recommandation :

- 7.4 Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'acquitte avec conviction et vigueur de l'engagement qu'il a pris en 1984 de promouvoir l'adoption de codes volontaires de protection des données personnelles dans le secteur privé, conformément aux Lignes directrices de l'OCDE. La responsabilité des mesures à prendre à cet égard revient au ministère des Affaires extérieures et au ministère de la Justice. Ceux-ci devraient**

présenter au Parlement, dans les 18 mois suivant le dépôt des présentes à la Chambre des communes, un rapport sur les engagements pris par le secteur privé.

Les entreprises du secteur privé régies par le gouvernement fédéral

En présentant le Bill C-43, Loi édictant la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en troisième lecture à la Chambre des communes le 28 juin 1982, l'honorable Francis Fox, ministre des Communications de l'époque, a déclaré que «la prochaine étape de l'élaboration de la loi sur la protection des renseignements personnels [est] l'extension des principes concernant la protection des renseignements personnels aux entreprises du secteur privé réglementées par le gouvernement fédéral».¹⁴ Le Comité estime qu'après une dizaine d'années d'expérience en matière de protection des renseignements personnels dans le secteur public fédéral, il est maintenant temps de passer à cette étape.

D'autres grands pays industriels, notamment le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne de l'Ouest, ont étendu leur loi sur la protection des renseignements personnels à l'ensemble du secteur privé. La loi britannique de 1984 (*Data Protection Act*), par exemple, exige de tous les utilisateurs de données personnelles et services d'informatique, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, qu'ils inscrivent leurs activités auprès d'un registraire à la protection des données.¹⁵

En comparaison, la collecte et l'utilisation de renseignements personnels par le secteur privé au Canada ne sont pratiquement pas réglementées. C'est là la conclusion à laquelle en est venu très récemment le Groupe de recherche informatique et droit (GRID) de l'Université du Québec à Montréal, qui a rédigé un important rapport à l'intention du gouvernement du Québec sur les problèmes de protection des données dans le secteur privé.¹⁶ Le GRID a recommandé essentiellement que le gouvernement du Québec applique les règles de la protection des données à l'ensemble du secteur privé, au moyen d'une législation qui rendrait obligatoire l'application des *Lignes directrices* de l'OCDE et qui créerait un office gouvernemental chargé du contrôle de cette question dans le secteur privé.¹⁷ Le professeur René Laperrière, du GRID, a également présenté au Comité un mémoire et un témoignage sur les questions légales que cela soulève; il s'y est déclaré en faveur de l'application de la *Loi fédérale sur la protection des renseignements personnels* à l'ensemble du secteur privé.¹⁸ Il a noté particulièrement les problèmes de protection de la vie privée soulevés par l'automatisation du système bancaire.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* peut et devrait être étendue à toutes les entreprises privées régies par le gouvernement fédéral au pays, sans toutefois prévoir les programmes de licence et d'enregistrement que l'on retrouve dans un certain nombre de pays européens. Le modèle à suivre est celui des contrôles modérés prévus dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de 1977 de la République fédérale d'Allemagne (que l'on examinera plus loin).

Certains des problèmes qui ont surgi récemment au sein des entreprises du secteur privé régies par le gouvernement fédéral viennent confirmer l'opinion du Comité. À l'heure actuelle, aucune obligation statutaire n'enjoint aux compagnies de téléphone ou aux banques d'adopter un code de pratiques équitables en matière d'information sur le modèle du code prévu aux articles 4 à 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou des règles de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la protection des données de caractère personnel.¹⁹

En 1986, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, dans un jugement modèle, a imposé aux compagnies de téléphone régies par le gouvernement fédéral des règles strictes concernant la confidentialité des renseignements sur les abonnés.²⁰

Cependant, au niveau fédéral, le principal texte législatif réglementant les banques, la *Loi sur les banques*, ne renferme aucune disposition sur l'obligation de respecter le caractère confidentiel des données sur les clients. En dépit de l'usage courant et du principe de la confidentialité des transactions

bancaires ancré dans la *common law*, la situation n'est pas satisfaisante.²¹ Il faut donc assurer aux Canadiens des mesures de protection à cet égard dans la loi et dans la pratique.

Le Comité sait bien qu'il est inutile de prévoir un correctif législatif si aucun problème pratique ne peut être démontré. Même le Commissaire à la protection de la vie privée a déclaré dans son mémoire au Comité que «les arguments mis de l'avant pour que soit étendue dès maintenant au secteur privé l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* semblent présenter un caractère idéologique, plutôt que de se fonder ou bien sur la preuve manifeste d'une indifférence généralisée à l'égard de la protection de la vie privée ou bien sur des incidents scandaleux».²²

On peut réfuter cet argument de diverses façons. Avant tout, il faut se rappeler que pour assurer la protection des données personnelles, il suffit bien souvent d'officialiser de bonnes pratiques administratives en matière de gestion des renseignements personnels et de donner aux personnes concernées un recours efficace si des problèmes surgissent. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* elle-même n'a pas été adoptée pour régler toute une série de cas abusifs. En réalité, les mesures de protection des données adoptées dans les pays d'Occident n'ont pas permis de déceler de cas graves et systématiques d'atteinte à la vie privée. L'exception notable est le rapport sur la confidentialité des dossiers médicaux publié en 1980 par la Commission Krever de l'Ontario, qui fut l'une des premières à se pencher sur la question.²³ La Commission Krever, qui avait pouvoir d'assignation, a découvert des pratiques particulièrement révoltantes. On pourrait donc penser qu'une commission dotée de pouvoirs comparables et chargée de faire enquête sur les entreprises privées régies par le gouvernement fédéral découvrirait que les clients ont des préoccupations beaucoup plus importantes au sujet de la protection de leur vie privée, particulièrement les clients des banques, que ce que l'on pourrait croire en général.²⁴ On sait que certains clients se plaignent auprès de leur banque au sujet de violations perçues de leur vie privée, mais ils ne peuvent fonder leurs plaintes sur des codes de pratiques équitables en matière d'information.

À l'heure actuelle, seule la Banque de Montréal a adopté un code de protection de la vie privée. Dans son témoignage devant le Comité, la Banque Royale du Canada a déclaré qu'elle est en train d'officialiser ses propres règles sous forme d'un code de protection de la vie privée. Dans son témoignage, l'Association des banquiers canadiens a déclaré qu'elle était en train d'élaborer un code de protection des renseignements personnels à l'intention de toutes les banques à charte fédérale.²⁵

Le Comité applaudit à ces mesures d'autoréglementation de la part des banques, mais recommande que le droit à la protection des renseignements personnels dans les entreprises du secteur privé régies par le gouvernement fédéral soit prévu dans *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui préciserait également le droit pour les individus qui s'estiment lésés de déposer une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée.

On retrouve parmi les entreprises privées régies par le gouvernement fédéral une vaste gamme d'activités interprovinciales; il s'agit notamment des services bancaires, de la câblodistribution, des pipelines, du transport maritime, de la téléphonie, des transports et du camionnage. Selon l'article 2 du *Code canadien du travail*, «entreprise, affaire ou ouvrage de compétence fédérale» s'entend des entreprises de navigation et de transport maritime; des chemins de fer, des canaux et des services de téléphonie interprovinciaux; des services interprovinciaux de transbordeurs; du transport aérien; de la radiodiffusion; et des banques.²⁶ Le ministère du Travail estime qu'il y a environ 25 000 employeurs assujettis au *Code canadien du travail*, mais qu'il s'agit pour la plupart de petites entreprises.²⁷

Le Comité reconnaît que l'on rencontrera certains problèmes lorsqu'il s'agira de déterminer de quelle façon, dans sa forme actuelle, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* peut s'appliquer au secteur privé, puisqu'elle a été conçue pour les institutions fédérales. Quoi qu'il en soit, le Comité est d'avis qu'il est nécessaire d'ajouter une partie séparée à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour couvrir les entreprises du secteur privé de compétence fédérale, selon le modèle de l'Allemagne de l'Ouest. L'intérêt de ce modèle vient de ce qu'il est directement comparable à la *Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels*.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* adoptée en 1977 par la République fédérale d'Allemagne établit des règles régissant des pratiques équitables en matière d'information pour *tout* le secteur privé, mais c'est principalement au secteur privé que revient la responsabilité de l'application de ces règles.²⁸ Chaque compagnie doit désigner un cadre supérieur chargé de la protection des données. Un commissariat fédéral à la protection des données joue un rôle de coordination dans l'application des exigences de la loi pour le secteur privé en vertu de la partie trois de la loi. Le commissariat n'a pas de pouvoir de supervision, sauf dans les cas précisés ci-dessous, mais il s'efforce de demeurer au courant des activités des Länder (États) en matière de supervision, afin d'assurer l'application uniforme des normes statutaires. Le commissariat conseille le gouvernement de la RFA en matière de protection des données dans le secteur privé et surveille directement l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans certaines compagnies d'assurance et banques qui sont de compétence fédérale.

En règle générale, ce sont les ministres de l'Intérieur des divers Länder qui sont responsables de la supervision de la protection des données dans le secteur privé, mais leur rôle est essentiellement passif. La loi s'en remet aux entreprises du secteur privé pour l'application de la plupart de ses dispositions. Le gestionnaire chargé de la protection des données dans chaque compagnie (le contrôleur) a la responsabilité de s'assurer du respect de la loi; il a le droit de communiquer avec le responsable chargé de l'application de la loi au niveau de l'État si des problèmes particuliers surgissent en matière de protection des données; et finalement, il doit consulter ses collègues d'autres entreprises sur les questions d'actualité. Les Länder n'ont pas le pouvoir de mettre fin à telle ou telle pratique, mais peuvent faire enquête sur les plaintes déposées par des individus. Ces enquêtes ont donné lieu à certaines améliorations des mesures de protection des données dans le secteur privé.

Dix ans se sont écoulés depuis l'adoption de la loi et aujourd'hui, en Allemagne de l'Ouest, certains critiques estiment que les États devraient avoir le pouvoir de lancer des enquêtes de leur propre chef et de procéder à des vérifications au hasard des systèmes de protection des renseignements personnels. L'absence de sanctions dans la loi est également considérée comme un problème. Certains correctifs législatifs ont été proposés dans ces domaines.

En appliquant les normes de pratiques équitables en matière d'information prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les tribunaux ouest-allemands ont amené le secteur privé à renforcer leurs mesures de protection des données. Dans un jugement rendu le 19 septembre 1985, par exemple, la Cour suprême fédérale a déclaré nulle la clause de consentement figurant sur la formule générale de consentement du client à une enquête de crédit, qui se fait selon un système national visant presque toute la population. La Cour a jugé que la clause de consentement était trop générale, ce qui a amené l'industrie à produire une nouvelle formule. On pense que cette décision a eu des répercussions directes sur les pratiques de collecte de données dans le reste du secteur privé.²⁹

Le Comité désire que l'on prenne des mesures de réglementation selon le modèle ouest-allemand pour le secteur privé. À l'heure actuelle, ce qu'il nous faut avant tout au Canada, c'est adopter des mesures de protection des données équivalentes aux dispositions prévues aux articles 4 à 9, 12 à 17 et 29 à 35 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour le secteur privé de compétence fédérale. Cela permettrait d'établir un code de pratiques équitables, de garantir le droit d'accès des individus aux données les concernant et d'établir un mécanisme de dépôt des plaintes auprès du Commissaire à la protection de la vie privée. Une partie distincte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui couvrirait le secteur privé de compétence fédérale pourrait également être modifiée à l'avenir, si de nouveaux problèmes sont décelés. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* établirait ainsi des règles générales de pratiques équitables pour le secteur privé de compétence fédérale, et le Commissariat à la protection de la vie privée en contrôlerait l'application; il aurait également le pouvoir de faire enquête au sujet de plaintes qui n'ont pas été réglées au sein même de l'entreprise et de protéger le droit d'accès des individus aux données les concernant. Chaque entreprise assujettie à cette nouvelle partie de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* serait tenue d'établir les fins auxquelles les renseignements personnels sont recueillis et les utilisations qui en sont faites, et de désigner un cadre supérieur responsable de la

protection des données. À l'heure actuelle, le Comité ne pense pas qu'il soit nécessaire d'étendre au secteur privé de compétence fédérale les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui autorisent le recours à la Cour fédérale ou la vérification des systèmes d'information par le Commissaire à la protection de la vie privée.

Les responsabilités et les coûts liés à l'extension d'un tel système rationalisé de protection des renseignements personnels au secteur privé de compétence fédérale ne semblent pas déraisonnables, compte tenu des intérêts des Canadiens qui ont droit à une telle protection. La Commission américaine d'étude sur la protection des renseignements personnels (*Privacy Protection Study Commission*) a fait, pendant ses audiences et après, des recommandations de grande portée concernant l'adoption de pratiques équitables d'information dans le secteur privé.³⁰ Étant donné ce que l'on sait de l'expérience des entreprises qui ont appliqué volontairement ces recommandations, le processus n'a pas été très coûteux. Il s'agissait principalement de modifier des procédures et des formules lorsque venait le temps de les passer en revue et de les réimprimer. On ne semble pas avoir pensé, aux États-Unis, que ces mesures de protection aient été trop coûteuses à mettre en pratique, à condition de laisser au secteur privé suffisamment de temps pour les adopter graduellement.

Recommandations :

7.5 Le Comité recommande que les dispositions concernant les droits à la protection des renseignements personnels prévues aux articles 4 à 9 (code de pratiques équitables), 12 à 17 (droits d'accès aux renseignements personnels) et 29 à 35 (pouvoir du Commissaire à la protection de la vie privée en matière de plaintes et d'enquêtes) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient élargies aux entreprises du secteur privé de compétence fédérale par le biais d'une nouvelle partie à la loi.

7.6 Le Comité recommande de surcroît que le Commissaire à la protection de la vie privée ait qualité pour examiner et approuver les mesures adoptées par les entreprises privées de compétence fédérale pour l'application des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Commissaire devrait également être autorisé à faire rapport au Parlement sur les progrès de l'adoption de programmes satisfaisants de protection des renseignements personnels dans les entreprises privées de compétence fédérale.

Répercussions des nouvelles technologies de l'information sur les droits individuels

Il semble évident au Comité que l'utilisation sans cesse croissante que l'on fait des technologies d'information, sous toutes leurs formes, au gouvernement fédéral, dans les sociétés d'État et dans le secteur privé, aura des répercussions importantes sur les droits individuels, y compris le droit à la protection de la vie privée. Cette question a déjà été examinée en partie dans des chapitres précédents. Aucune institution fédérale n'est chargée de surveiller les répercussions de ces technologies sur les libertés individuelles, même si le ministère des Communications, le Conseil des sciences du Canada et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes accordent une certaine attention à ces questions. Il convient de souligner qu'en 1972, le Congrès américain a mis sur pied un Bureau d'évaluation de la technologie chargé d'entreprendre de telles analyses en son nom.³¹

Le Comité estime qu'il est nécessaire d'adopter un programme régulier de recherche et de contrôle afin de s'assurer que les droits des Canadiens sont bien protégés dans la nouvelle société d'information.

En 1986, un expert-conseil présentait au Comité des politiques d'information, d'informatique et de communications de l'OCDE un rapport faisant état de certains problèmes importants qui concernaient la protection des données dans l'utilisation des innovations technologiques suivantes : systèmes experts appliqués aux bases de données personnelles; lecture optique pour l'informatisation

des dossiers manuels; systèmes distribués de traitement des données et systèmes spécialisés de communication; services électroniques bidirectionnels, et courrier électronique. Le rapport précisait que ces questions vont bien au-delà des problèmes traditionnels de protection des données et qu'elles appellent des mesures de contrôle et de suivi de la part des autorités chargées de la protection des données.³²

Le Comité voudrait ajouter les pratiques suivantes à la liste des innovations technologiques qui appellent un contrôle suivi de leurs répercussions sur la protection de la vie privée : les dispositifs de retraçage des appels par les compagnies de téléphone et d'autres; les systèmes de bureautique, y compris les systèmes de correspondance; l'utilisation de traceurs et de bracelets électroniques sur des personnes physiques, particulièrement aux fins des libérations conditionnelles; et les passeports lisibles par machine.³³

Le Comité reconnaît que si l'on confie ces responsabilités additionnelles au Commissaire à la protection de la vie privée, cela aura des répercussions sur les ressources limitées dont dispose le Commissariat. Cependant, dans le contexte actuel de restrictions des dépenses gouvernementales, le Comité est d'avis qu'au moins une partie des activités pertinentes de contrôle devrait être effectuée par le personnel du Commissariat, dans le cadre des vérifications et des enquêtes courantes. Les enquêteurs du Commissariat qui se rendent auprès d'institutions fédérales pourraient poser des questions de routine sur des sujets comme l'utilisation de micro-ordinateurs et de dispositifs de télécommunication pour stocker et transmettre des renseignements personnels et la mesure dans laquelle des renseignements personnels sont transmis à des pays étrangers.

De l'avis du Comité, le Commissariat à la protection de la vie privée devrait également maintenir d'étroites relations de travail avec des spécialistes des ramifications sociales des technologies de l'information au sein d'organismes comme le ministère des Communications, le Conseil de la radio-diffusion et des télécommunications canadiennes et le Conseil des sciences du Canada.

Le Commissariat à la protection de la vie privée doit également continuer à parfaire son expérience dans les domaines des systèmes d'information, de l'automatisation, des ordinateurs et des télécommunications, en encourageant particulièrement son personnel à suivre des cours de formation pertinents. L'une des lacunes des organismes de protection des données dans les autres pays, c'est qu'ils ne disposent pas d'experts en mesure de comprendre à fond la technologie de l'information, et le Comité tient à empêcher qu'une telle situation se produise au Canada. Le Commissariat à la protection de la vie privée est également en excellente position pour établir un réseau de relations de travail avec des experts de l'informatique qui travaillent déjà au gouvernement fédéral. Au besoin, le Commissariat devrait également retenir les services d'experts du secteur privé et des universités.

Un autre problème en matière de protection des renseignements personnels et d'accès aux documents du gouvernement qui est attribuable aux nouvelles formes de technologie d'information concerne l'accès à des documents généraux et personnels qui existent uniquement sous forme informatisée, ou qui existent temporairement seulement. Cela risque de devenir un problème de plus en plus important, car on crée de plus en plus souvent des bases de données spécialisées à partir de réseaux distribués et(ou) des fichiers de renseignements personnels qui existent uniquement sous forme informatisée. D'autres innovations dans ce domaine pourront bien faire du fichier de renseignements personnels un concept tout à fait dépassé. Le principe fondamental n'en demeure pas moins que les individus devraient pouvoir accéder aux informations les concernant et aux documents généraux du gouvernement qui sont automatisés, peut-être au moyen d'un terminal dans un bureau du gouvernement ou de leur propre ordinateur. Les institutions gouvernementales de la Suède offre cette possibilité d'utiliser des terminaux fournis par le gouvernement, du moins sur une base expérimentale.³⁴

Recommandations :

7.7 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour donner au Commissaire à la protection de la vie privée la compétence

nécessaire pour contrôler les répercussions des technologies d'information sur la protection des renseignements personnels dans le secteur public, dans les sociétés d'État et dans les entreprises privées de compétence fédérale. Le Comité recommande instamment que ce pouvoir de contrôle s'exerce en consultation avec les institutions fédérales concernées, notamment le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, Approvisionnement et Services Canada, le ministère des Communications, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et le Conseil des sciences du Canada.

- 7.8 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 60 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour autoriser le Commissaire à la protection de la vie privée à entreprendre des études spéciales connexes de sa propre initiative.
- 7.9 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 60 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour donner à la Chambre des communes le pouvoir de demander au Commissariat à la protection de la vie privée d'entreprendre des études spéciales ou de lui renvoyer de telles études. Il est entendu que si le Commissariat est ainsi chargé de telles études spéciales, il faudra lui donner les ressources nécessaires pour les réaliser, afin d'éviter qu'il ait à y affecter les ressources qu'il consacre actuellement à ses autres activités.

Contrôle de l'utilisation des micro-ordinateurs

«La vaste quantité des collections décentralisées (souvent portatives) et non déclarées de renseignements personnels porte une atteinte sérieuse aux principes des pratiques équitables en matière d'information formulés dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.»³⁵ En faisant cette déclaration, le Commissaire à la protection de la vie privée voulait avant tout exprimer ses doutes légitimes quant aux pouvoirs de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* face à l'utilisation sans cesse croissante des ordinateurs et des techniques de télécommunication.

Le gouvernement fédéral achète de vastes quantités de micro-ordinateurs ou d'ordinateurs personnels qui permettent de stocker et d'utiliser des renseignements personnels aussi facilement que les unités centrales de traitement plus traditionnelles. Comme l'ajoutait le Commissaire : «L'aptitude des ordinateurs individuels à se créer leurs propres systèmes de documents et à partager des renseignements sans laisser de traces vérifiables crée des menaces nouvelles avec répercussions lointaines pour ce qui est de la protection de la vie privée.»³⁶

Ni le ministère des Communications ni aucune autre institution fédérale n'a présenté au Comité de mémoire sur les répercussions sociales des micro-ordinateurs, en dépit de l'invitation qui leur en avait été faite. Même si l'utilisation de micro-ordinateurs pour stocker des données personnelles est pleinement visée par les dispositions actuelles de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le problème concret auquel le Comité doit faire face, c'est de déterminer si les modalités de contrôle de l'application de la loi prévues dans le texte législatif sont suffisantes à cet égard.

Au Canada et aux États-Unis, l'utilisation des ordinateurs par les autorités fédérales a suivi une courbe exponentielle. «Selon l'examen annuel de la technologie et des systèmes informatiques réalisé par le Conseil du Trésor, on estime que 'les micro-ordinateurs en place dans l'administration fédérale étaient au nombre de 6 700 le 31 mars 1985'. Durant l'exercice 1984-1985, le gouvernement fédéral a acquis quelque 1 700 micro-ordinateurs au coût de 20 millions de dollars. On prévoyait que, en 1985-1986, quelque 25 millions de dollars seraient consacrés à l'acquisition d'ordinateurs.»³⁷

Il convient de citer ici un extrait du témoignage du Commissaire à la protection de la vie privée au sujet des répercussions des micro-ordinateurs :

La croissance exponentielle des micro-ordinateurs au sein de l'appareil gouvernemental et à l'extérieur pose un défi nouveau dont l'ampleur n'est pas encore mesurable pour ce qui est de la

protection de la vie privée. Des renseignements personnels exacts ou non, peuvent être compilés, extraits, communiqués ou manipulés sans que le sujet le sache, dans des micro-ordinateurs aussi facilement que dans les gros ordinateurs centraux.

Le nouveau motif d'inquiétude c'est que les micro-ordinateurs ou les ordinateurs individuels confèrent ce pouvoir à un nombre toujours croissant de personnes... Quiconque utilise un ordinateur individuel est maître d'une machine dont la capacité de mémoire équivaut à de nombreux fichiers et qui peut être mise en communication avec d'autres ordinateurs semblables et même avoir accès à des réseaux centralisés de documents.³⁸

Le Comité partage ces préoccupations du Commissaire à la protection de la vie privée et applaudit à ses efforts constants pour cerner de tels problèmes.

Recommandations :

7.10 Le Comité recommande que le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, les institutions fédérales et le Commissaire à la protection de la vie privée établissent de nouvelles politiques et de nouvelles pratiques pour faire face aux nouveaux problèmes de protection des renseignements personnels que posent le stockage et l'utilisation des données personnelles dans des micro-ordinateurs.

7.11 Le Comité recommande que le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor et le Commissaire à la protection de la vie privée présentent chacun au Parlement un rapport sur les solutions à apporter à ces nouveaux problèmes dans les dix-huit mois suivant le dépôt des présentes.

Les flux transfrontières de données

Les Canadiens se préoccupent particulièrement de la question des transferts internationaux de données personnelles effectués par les autorités gouvernementales et le secteur privé au moyen de divers modes de communication, y compris les transmissions par ordinateur et par satellite. Ils craignent, et c'est bien compréhensible, qu'une fois sorties du territoire canadien, diverses catégories de données personnelles soient soustraites au contrôle de la loi canadienne. Même s'il existe de nombreux autres aspects économiques et commerciaux aux flux transfrontières de données qui méritent peut-être une priorité plus élevée à l'heure actuelle, les aspects concernant la protection de la vie privée n'ont pas reçu une attention adéquate de la part du gouvernement jusqu'à maintenant.

Les problèmes occasionnés par les flux transfrontières de données sont en réalité assez simples. Des données personnelles concernant des Canadiens sont couramment transférées et stockées à l'extérieur du pays par les autorités fédérales ou provinciales et par le secteur privé. Puisque de tels transferts ont déjà lieu, du moins jusqu'à un certain point, y a-t-il des mesures de protection des données à leur égard, et dans l'affirmative, quelles sont-elles?

Certains intervenants estiment que de tels transferts de données se font rarement à partir du Canada. Par exemple, la Banque Royale du Canada déclare qu'il n'est pas dans ses habitudes de transférer couramment des données sur des individus identifiables dans le cadre de ses transactions. Mais des pays européens dont la tradition en matière de protection des données remonte à plus longtemps que celle du Canada, ont découvert que des transferts importants se font au sujet de la main-d'oeuvre et du personnel des multinationales, de même que dans le domaine de la recherche médicale.

Les Canadiens ont besoin de plus d'information sur les flux transfrontières de données personnelles dans des domaines aussi variés que les transactions bancaires, les systèmes de renseignements financiers, les services de cartes de crédit, les soins de santé, les syndicats, les dossiers du personnel et de la paye, les réservations aériennes et les activités générales du gouvernement. Les transferts internationaux de données dans ces domaines sont assujettis à des contrôles en vertu des lois européennes de protection des données.

On a relevé aux États-Unis un cas particulier qui pourrait entraîner des problèmes de protection des données. Le Bureau d'information médicale (*Medical Information Bureau*) a son bureau chef à Greenwich, au Connecticut, et ses données sont stockées dans des ordinateurs qui se trouvent à Boston. Les abonnés à ses services font couramment des recherches dans la base de données que maintient le Bureau à l'intention des compagnies d'assurance-vie de l'Amérique du Nord au sujet de mauvais risques en matière d'assurance. Ainsi, un assureur canadien qui aurait recours aux services du Bureau devrait envoyer des données confidentielles sur l'état de santé d'individus identifiables à une destination étrangère. Si de tels transferts ont effectivement lieu, les Canadiens ont le droit de savoir si le Bureau d'information médicale maintient des pratiques équitables en matière d'information. En 1977, 6,2 p. 100 des 10 millions de dossiers figurant dans le fichier du Bureau concernaient des Canadiens. Comme le notait le juge Horace Krever, ces informations ne sont assujetties ni au champ d'application, ni à la protection des lois canadiennes.³⁹ Le Comité convient avec le Commissaire à l'information qu'il est peut-être un peu prématuré de s'inquiéter des flux transfrontières de données et de la protection des renseignements personnels, puisque le Canada a fait si peu pour appliquer les *Lignes directrices* de l'OCDE, que neuf provinces sur dix n'ont pas de loi sur la protection des renseignements personnels, que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'a pas été étendue à toutes les institutions fédérales, et que trop peu d'organismes non gouvernementaux ont adopté leur propre code de protection.⁴⁰ Cependant, puisque le Comité fait des recommandations sur un certain nombre de ces questions dans les présentes, il tient également à inciter le gouvernement à envisager des mesures de protection éventuelles au sujet des flux transfrontières de données dans les domaines où elles pourront se révéler nécessaires. Le Comité a constaté avec intérêt que la récente étude entreprise par le Groupe de recherche informatique et droit pour le gouvernement du Québec recommandait que le gouvernement provincial lui-même prenne la responsabilité du contrôle des flux transfrontières de données.⁴¹

Le Comité a résisté à la tentation de demander au Commissaire à la protection de la vie privée de mener une étude spéciale sur la question, conformément à l'article 60 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et de la présenter au Parlement, puisque les ressources et la compétence nécessaires à une telle entreprise sont disséminées dans tout le gouvernement. En effet, un certain nombre d'institutions fédérales de premier plan, particulièrement le ministère des Affaires extérieures et le ministère de la Justice, ont déjà des responsabilités importantes en ce qui concerne la protection de la vie privée et d'autres aspects importants des flux transfrontières de données. Malheureusement, on n'a pas accordé suffisamment d'attention ni de ressources à ces responsabilités au cours des dernières années.

Ce qu'il faut, c'est que ces organismes clés entreprennent une étude coordonnée sur les répercussions des flux transfrontières de données pour la protection des renseignements personnels; le groupe chargé de l'étude comprendrait des représentants du ministère des Communications, du Commissariat à la protection de la vie privée, du Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et du Conseil des sciences du Canada, de même que des organismes provinciaux et des associations du secteur privé concernés. L'une des premières tâches d'un pareil groupe d'étude serait d'examiner les répercussions, pour le Canada, de l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 1985, de la *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*, du Conseil de l'Europe.⁴² Comme cette convention a force de loi dans les pays membres, elle est en train de devenir rapidement la principale déclaration internationale sur la protection des données.

Recommandation :

7.12 Le Comité recommande que le gouvernement procède à un examen et à une étude des répercussions, pour la protection de la vie privée des résidents canadiens, des flux transfrontières de données dans le secteur public et dans le secteur privé. Une telle étude devrait être présentée au Parlement dans l'année qui suit le dépôt des présentes.

RENOIS

- ¹ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, Ottawa, 1986, p. 12.
- ² *Ibid.*, p. 13.
- ³ On trouvera plus de détails au sujet de cette pratique et des préoccupations exprimées par le milieu syndical dans le sud de l'Alberta dans Peter Lowrey, «Messages give unions Big Brother visions», *Calgary Herald*, le 20 octobre 1986; et, plus généralement, dans Wilfred List, «Electronic monitoring sparks new debate in the workplace», *The Globe and Mail*, le 22 septembre 1986, p. B4.
- ⁴ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 12.
- ⁵ *Ibid.*
- ⁶ Dans une affaire connexe, la Commission de police de la Colombie-Britannique a présenté un rapport au Procureur général de cette province dans lequel elle priait instamment le gouvernement fédéral de modifier la *Loi sur la protection de la vie privée* pour assurer un contrôle de la surveillance vidéo de particuliers par la police au Canada (*The Globe and Mail*, 14 janvier 1987, p. A4). En 1986, le chef adjoint de la Police régionale de Niagara et l'Association canadienne des libertés civiles avaient exercé des pressions sur le Solliciteur général de l'Ontario aux mêmes fins (*ibid.*, le 7 mars 1986).
- ⁷ On trouvera une étude qui tombe bien à point de la *Loi sur la protection de la vie privée* dans Commission de réforme du droit du Canada, *La surveillance électronique*, document de travail 47, Ottawa, 1986.
- ⁸ Au sujet des tests de dépistage des drogues dans les Forces armées canadiennes, voir *The Globe and Mail*, 18 août 1986, p. A3; au Service correctionnel du Canada, voir *ibid.*, 1^{er} octobre 1986, p. A11; chez Air Canada, voir *ibid.*, 1^{er} octobre 1986, p. A11; aux CFN, voir *ibid.*, 9 septembre 1986, p. A8. En juin 1986, le Bureau du juge-avocat général du ministère de la Défense nationale présentait au Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires un document de 18 pages intitulé «Canadian Forces Proposed Urinalysis Programme». Le Commissaire du Service correctionnel du Canada avait échangé de la correspondance sur la même question avec le même comité au printemps de 1986.
- ⁹ *Jean-Pierre Dion c. Procureur général du Canada et Service correctionnel du Canada*, Cour supérieure du Québec, 18 août 1986, cité dans R.J.Q. (1986) (C.S.) 2196.
- ¹⁰ Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel*, Paris, 1981; et ministère de la Justice, *Les Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel de l'OCDE : Incidences pour le Canada*, Ottawa, 1985.
- ¹¹ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 17; *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général* (ci-après appelés *Audiences*), fascicule n° 11, 13 mai 1986, 11:25.
- ¹² *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 16.
- ¹³ Ministère de la Justice, *Les Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel de l'OCDE : Incidences pour le Canada*, Ottawa, 1985.
- ¹⁴ Chambre des communes, *Débats*, 1^{re} Session, 32^e Législature, vol. XVI, p. 18854.
- ¹⁵ *Data Protection Act 1984*, c. 35, art. 4.
- ¹⁶ Groupe de recherche informatique et droit, *L'identité piratée : Étude sur la situation des bases de données à caractère personnel dans le secteur privé au Québec et sur leur réglementation en droit comparé et international*, Société québécoise d'information juridique, Montréal, 1986, p. 189 et, en général, p. 119-189.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 278-317, 320-326.
- ¹⁸ *Audiences*, fascicule n° 16, 27 mai 1986, 16:7-22.
- ¹⁹ Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices régissant la protection de la vie privée*.
- ²⁰ Selon l'article 11 des nouvelles Modalités de service :
11.1 À moins que l'abonné n'y consente par écrit ou que la divulgation ne soit exigée par les autorités juridiques, tous les renseignements que la compagnie détient au sujet d'un abonné, à l'exception du nom, de l'adresse et du numéro de téléphone inscrit de l'abonné, sont confidentiels, et la compagnie ne peut les communiquer à nul autre que :

- l'abonné;
- une personne qui, de l'avis raisonnable de la compagnie, cherche à obtenir les renseignements en qualité de mandataire de l'abonné;
- une compagnie qui s'occupe de fournir à l'abonné des annuaires téléphoniques, sous réserve que les renseignements soient requis à cette fin; ou
- un mandataire de la compagnie dont les services ont été retenus aux fins d'obtenir le règlement de l'état de compte de l'abonné, sous réserve que les renseignements soient requis à cette fin.

11.2 La responsabilité de la compagnie relativement à la divulgation de renseignements contrairement aux prescriptions du paragraphe 11.1 n'est pas limitée par le paragraphe 16.1.

11.3 Sur demande, les abonnés ont le droit d'examiner tous les renseignements que la compagnie détient *au sujet de leur service*. (Décision Télécom CRTC 86-7, *Examen des règlements généraux des transporteurs publics de télécommunications terrestres assujettis à la réglementation fédérale, Modalités de service*, le 26 mars 1986.)

- ²¹ À cet égard, la cause type a été jugée par un tribunal anglais : *Tournier v. National Provincial and Union Bank of England*, (1924), 1 K.B. 461 (C.A.). Cette cause a été citée dans *Haughton v. Haughton*, [1965] 1 O.R. 481 à 482.
- ²² Cette question est discutée en termes plus voilés dans le *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 15.
- ²³ Ontario, *Report of the Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health Information*, 3 volumes, Toronto, 1980.
- ²⁴ On trouvera plus de détails sur les préoccupations du public au sujet du traitement de l'information personnelle par les banques dans une enquête nationale menée par la Banque Royale du Canada en 1984. Voir *1984 Royal Bank of Canada Privacy Study*, Affaires publiques, Banque Royale du Canada, Montréal, août 1984. La Banque a transmis un exemplaire de ce rapport très informatif au Comité.
- ²⁵ Voir *Audiences*, fascicule n° 25, 10 juin 1986, 25:5-9-18.
- ²⁶ *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1, art. 2.
- ²⁷ Le ministère du Travail dispose d'une liste de ces employeurs. Au 3 janvier 1987, seulement 65 de ces employeurs, y compris certaines sociétés d'État déjà visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, comptaient plus de 500 employés.
- ²⁸ *Loi du 27 janvier 1977 sur la protection des renseignements personnels dans le traitement des données*, parties III et IV. Voir Dr Werner H. Ruckriegel, «Private Sector Data Protection Control in Germany», *Transnational Data Report*, V, mars 1982, 95-96.
- ²⁹ Voir *Transnational Data and Communications Report*, IX, n° 10, octobre 1986, p. 24.
- ³⁰ Voir *Personal Privacy in an Information Society. The Report of the Privacy Protection Study Commission*, Washington, D.C., 1977.
- ³¹ On trouvera une liste de publications pertinentes dans l'étude en trois volets du Bureau d'évaluation de la technologie : Office of Technology Assessment, «Federal Government Information Technology: Congressional Oversight and Civil Liberties», publiée entre octobre 1985 et juin 1986.
- ³² Voir Dr J. Bing, *Impact of Developing Information Technology on Data Protection Legislation*, OCDE, Comité des politiques d'information, d'informatique et de communications, Paris, 1986, PIIC[86]5, p. 14-31, 49.
- ³³ On trouvera des articles sur chacune de ces pratiques dans le *Globe and Mail*, 17 janvier 1986; 1^{er} octobre 1985; 1^{er} novembre 1985; et 7 février 1986.
- ³⁴ Voir Cecilia Magnusson, *Offentlighetsprincipens tillämpning på myndigheters dataregister. En fälstudie och enkätundersökning* [Application du principe de la transparence aux dossiers informatisés tenus par les organismes publics - étude de cas]. Stockholm, Institutet för Rättsinformatik, Stockholms Universitet, 1983, IRI-rapport 1983:7.
- ³⁵ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, p. 9.
- ³⁶ *Ibid.*, p. 9.
- ³⁷ *Ibid.*, p. 8. On trouvera une étude des répercussions des micro-ordinateurs dans Office of Technology Assessment, *Federal Government Information Technology: Electronic Record Systems and Individual Privacy*, Washington, D.C., juin 1986, p. 24-25, 109-111.

³⁸ Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 9.

³⁹ Ontario, Report of the Commission of Inquiry into the Confidentiality of Health Information, III, 221, 231 et, en général, chapitre 20.

⁴⁰ Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86, p. 16.

⁴¹ Groupe de recherche informatique et droit, L'identité piratée, p. 304-305.

⁴² Voir Conseil de l'Europe, Rapport sur la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des dossiers à caractère personnel, Strasbourg, 1981. À comparer avec la publication suivante : Nigel Savage et Chris Edwards, «Transborder Data Flows: The European Convention and United Kingdom Legislation», International and Comparative Law Quarterly, XXXV (1986), 710-717.

Loi sur les secrets officiels

La Loi sur les secrets officiels est un texte législatif rédigé de façon assez vague qui impose des contraintes importantes pour les fonctionnaires. Elle est pratiquement identique à une loi britannique de 1911 et ses restrictions sont rédigées pratiquement dans les mêmes termes que ceux qui avaient été utilisés par le législateur britannique à la veille de la Première Guerre mondiale. La Loi sur les secrets officiels avait pour objet de décourager l'espionnage. Cependant, comme elle est formulée en des termes très vagues et très ambigus, elle vise beaucoup plus que la notion traditionnelle d'espionnage. De la même façon, elle ne se limite pas aux renseignements secrets, la communication de toute information concernant l'administration publique peut entraîner une peine de quatorze ans d'emprisonnement. Selon la loi, il est également illégal de divulguer des renseignements tout en sachant ou en ayant des motifs raisonnables de croire qu'elle a été obtenue de façon illicite. La Commission royale d'enquête sur la sécurité et, en Angleterre, la Commission d'enquête sur la sécurité ont constaté que la Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC (Commission d'enquête sur la sécurité) avait toutes recommandé une révision en profondeur de la Loi sur les secrets officiels. La seule chose qui ait empêché la révision de la loi, c'est la modération dont a fait preuve le gouvernement dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires.

Récemment, le gouvernement a révélé ses intentions de réviser la Loi sur les secrets officiels en vue de la réviser. La Commission de réforme du droit a également fait d'importantes recommandations à cet égard. La Commission a été saisie de la Loi sur les secrets officiels en vertu de sa compétence [la Loi sur les secrets officiels] comme loi de caractère général. Bien que les restrictions relatives à la théorie, la Loi sur les secrets officiels ne soit pas une loi de caractère général, le Comité encourage le gouvernement du Canada à poursuivre ses efforts de réviser la Loi.

La classification des documents

La Commission royale d'enquête sur la sécurité a également recommandé une révision de la classification des documents officiels, en particulier en ce qui concerne la catégorie « secrets ». Le système de classification a été établi en vertu de la Loi sur les secrets officiels, une prérogative royale. Une grande confusion entourait la classification des documents dans les quatre catégories relatives à la sécurité nationale, la sécurité internationale, la sécurité provinciale et la sécurité restreinte.¹⁶

La Commission estimait que le système de classification des documents officiels devait être appliqué avec précision. Avant que quiconque puisse divulguer des renseignements dans une catégorie « secrets », il devait faire l'objet d'une enquête minutieuse. La Commission a également recommandé que des restrictions relatives à la divulgation de renseignements « secrets » soient abolies. L'absence de restrictions relatives à la divulgation de renseignements « secrets » est un autre problème.

AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT À L'ACCÈS À L'INFORMATION

Le mandat du Comité est énoncé à l'article 75 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Comité n'a pas seulement examiné «l'application» de la loi, mais il a aussi tenté d'entreprendre un examen approfondi «des dispositions de la loi ainsi que des conséquences de son application»; cependant, son examen n'est pas allé au-delà des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Quoi qu'il en soit, il s'est produit des faits nouveaux, tant au Canada qu'à l'étranger, qui ont des répercussions sur ce qu'il est convenu d'appeler de façon générale «le droit de savoir du public». Le Comité a donc relevé quelques-uns de ces faits nouveaux, que les membres du Parlement voudront peut-être étudier plus à fond par la suite.

Loi sur les secrets officiels

La *Loi sur les secrets officiels*¹ est un texte législatif rédigé de façon assez vague qui impose des contraintes importantes pour les fonctionnaires. Elle est pratiquement identique à une loi britannique de 1911 et ses restrictions sont rédigées pratiquement dans les mêmes termes que ceux qui avaient été utilisés par le législateur britannique à la veille de la Première Guerre mondiale. La *Loi sur les secrets officiels* avait pour objet de décourager l'espionnage. Cependant, comme elle est formulée en des termes très vastes et très ambigus, elle vise beaucoup plus que la notion traditionnelle d'espionnage. De la même façon, elle ne se limite pas aux renseignements secrets; la communication de toute information concernant l'administration publique peut entraîner une peine de quatorze ans d'emprisonnement.² Selon la loi, il est également illégal de recevoir de l'information tout en sachant ou en ayant des motifs raisonnables de croire qu'elle a été obtenue de façon illégale.³ La Commission royale d'enquête sur la sécurité⁴ et, en Angleterre, la Commission Franks⁵, de même que la Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC (Commission McDonald)⁶ ont toutes recommandé une révision en profondeur de la *Loi sur les secrets officiels*. Il semble que la seule chose qui ait tempéré la rigidité de la loi, c'est la modération dont a fait preuve la Couronne dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires.

Récemment, le gouvernement a indiqué qu'il examinait la *Loi sur les secrets officiels* en vue de la réviser. La Commission de réforme du droit du Canada a également fait d'importantes recommandations à cet égard.⁷ La Commission note dans un document de travail «qu'on peut à juste titre considérer [la *Loi sur les secrets officiels*] comme l'un des textes législatifs les plus mal rédigés».⁸ Même si, en théorie, la *Loi sur les secrets officiels* peut coexister avec la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité encourage le gouvernement du Canada à poursuivre ses mesures de réforme à ce chapitre.

La classification des documents

La Commission royale d'enquête sur la sécurité a publié son rapport en 1969.⁹ Elle y analysait la classification des documents officiels, en précisant que celle-ci ne se fondait sur aucun texte législatif - le système de classification a été établi dans une directive du Cabinet qui, de ce fait, a exercé la prérogative royale. Une grande confusion entourait la question de savoir qui avait le pouvoir de classer les documents dans les quatre catégories prévues, soit très secret, secret, confidentiel et diffusion restreinte.¹⁰

La Commission estimait que le système de classification était extrêmement ambigu et très difficile à appliquer avec précision. Avant que quiconque puisse avoir accès à un document classé dans la catégorie «secret», il devait faire l'objet d'une enquête de sécurité de la GRC; une enquête sur le terrain devait également être effectuée au sujet des fonctionnaires devant avoir accès aux documents «très secrets». La Commission royale recommandait que la dernière des quatre catégories, «diffusion restreinte», soit abolie.¹¹ L'absence de programme de déclassification des documents constituait un autre problème.

Le 18 juin 1986, l'honorable Perrin Beatty, alors Solliciteur général du Canada, annonçait une importante réforme des politiques de sécurité administrative. Même si celles-ci ne visent pas les demandes d'accès à des documents ou à des renseignements personnels en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, elles ont des répercussions indirectes sur ces deux lois, puisque les nouvelles politiques sont conçues pour réduire le nombre de documents qui font l'objet d'un classement sécuritaire et qui, en conséquence, seront plus vraisemblablement touchés par les mesures d'exception prévues dans les deux lois. Selon les nouvelles politiques, le document ne fera l'objet d'un classement sécuritaire que s'il concerne l'un ou l'autre des six domaines suivants : défense nationale, affaires internationales, sécurité nationale (y compris les activités hostiles et subversives et les menaces à la sécurité du Canada), documents confidentiels du Cabinet, affaires fédérales-provinciales et certains intérêts économiques du Canada. Ces catégories se basent sur les catégories d'exception prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le nombre de postes qui nécessitent une cote sécuritaire au sein du gouvernement a été réduit; le niveau de la cote sécuritaire est directement relié à l'ampleur du préjudice que le fonctionnaire pourrait causer s'il divulguait l'information sans y être autorisé. Selon l'ampleur de ce préjudice, il y a maintenant trois niveaux de classification seulement : très secret, secret et confidentiel.

Le Comité surveillera étroitement les répercussions de ces récentes modifications au système de classification et aux politiques de sécurité administrative.

Serment de discrétion

En entrant à la Fonction publique, chaque fonctionnaire doit prêter un serment d'office et de discrétion dans lequel il fait la déclaration suivante :

Je jure que ... sans y être dûment autorisé, je ne révélerai ou ne ferai connaître rien de ce qui viendra à ma connaissance par suite de cet emploi.¹²

Des témoins qui ont comparu devant d'autres comités du Parlement ont beaucoup critiqué ce serment. Par exemple, D.F. Wall, alors membre du Bureau du Conseil privé, a fait la déclaration suivante : «En fait, si je ne me trompe, le serment [de discrétion] n'ayant aucun fondement juridique, il ne peut faire l'objet de sanctions juridiques, mais uniquement de sanctions administratives».¹³ De la même façon, Gordon Robertson, alors secrétaire du Cabinet aux relations fédérales-provinciales, a affirmé que «la déclaration sous serment est beaucoup trop générale. Il n'est pas possible de l'observer à la lettre et pour cette raison, on a tendance à la prendre à la légère».¹⁴

En dépit de ces opinions, le serment de discrétion a sans aucun doute contribué à l'atmosphère de secret qui règne dans la Fonction publique. Le Comité est d'avis qu'une réforme s'impose. Un autre comité du Parlement devrait être chargé de l'évaluation des répercussions du serment de discrétion.

Les dénonciateurs

Devrait-on tenter des poursuites contre un fonctionnaire qui viole son serment de discrétion en communiquant des informations qui révèlent une inconduite de la part d'un autre fonctionnaire? Si le dénonciateur agit de bonne foi, et s'il est montré par la suite de façon objective que la communication de l'information correspondait véritablement à des motifs d'intérêt public, devrait-on prendre quand même des mesures disciplinaires contre lui? Cette question a fait l'objet de débats considérables ces dernières années. Ceux qu'il est convenu d'appeler les dénonciateurs se sont vu accorder une protection statutaire aux États-Unis en vertu de la Loi sur la réforme de l'emploi dans la fonction publique (*Civil Service Reform Act*),¹⁵ qui est conçue pour encourager les employés du gouvernement fédéral à divulguer des renseignements pour des motifs d'intérêt public, par exemple pour réduire les dépenses gouvernementales ou dénoncer des cas de fraude, de gaspillage et d'autres abus.

Le Comité a entendu certains témoignages sur la question des dénonciateurs. Par exemple, le Centre de recherches sur les questions d'intérêt public demande la protection des dénonciateurs contre d'éventuelles poursuites aux termes de l'article 111 du *Code criminel* et contre les congédiements.¹⁶ De la même façon, par l'entremise d'un projet de loi d'initiative parlementaire, le député Bill Vankoughnet voulait faire modifier la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le *Code canadien du travail* et la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et prévoir «des sanctions appropriées contre les renvois décidés par des employeurs du secteur public en représailles pour des divulgations par des employés de fautes graves de leurs employeurs».¹⁷ Entre autres, ce projet de loi précisait qu'un fonctionnaire qui, de bonne foi, a révélé un cas d'inconduite grave de la part de son employeur n'est pas coupable d'une violation de son serment de discrétion.

De la même façon, la Commission de réforme du droit de l'Ontario a récemment recommandé des mesures complètes de protection des dénonciateurs.¹⁸ En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, quiconque agit de bonne foi dans la communication d'un document ou de renseignements personnels bénéficie de l'immunité devant toute juridiction civile ou criminelle.¹⁹ Le Comité invite le Parlement à envisager toutes les répercussions d'une législation conçue pour protéger les dénonciateurs et recommande fortement à la Chambre des communes de renvoyer la question à un comité constitué à cette fin, pour examen approfondi.

Loi sur la preuve au Canada et privilège de la Couronne

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ont été édictées en annexe au projet de loi C-43.²⁰ La troisième annexe de ce projet de loi apportait des modifications à la *Loi sur la preuve au Canada*. L'article 41 de la *Loi sur la Cour fédérale*²¹ était abrogé et remplacé par les nouvelles dispositions de la *Loi sur la preuve au Canada*. Comme l'a fait observer le juge Mahoney :

... le législateur a manifestement jugé opportun de substituer un pouvoir discrétionnaire accordé aux tribunaux à ce qui était jusque-là un droit absolu de l'exécutif de refuser la divulgation. ... Le pouvoir exécutif était incapable de maintenir la crédibilité du système de privilège absolu codifié au paragraphe 41(2) [de la *Loi sur la Cour fédérale*].²²

En vertu des nouvelles dispositions, «un ministre de la Couronne... ou toute autre personne intéressée peut s'opposer à la divulgation de renseignements devant un tribunal, un organisme ou une personne ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements, en attestant verbalement ou par écrit devant eux que ces renseignements ne devraient pas être divulgués pour des raisons d'intérêt public déterminées». Lorsque cette opposition est portée devant une cour supérieure, «celle-ci peut prendre connaissance des renseignements et ordonner leur divulgation... si elle conclut qu'en l'espèce, les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation l'emportent sur les raisons d'intérêt public invoquées lors de l'attestation».²³ Dans les cas où l'opposition à la divulgation se fonde sur des motifs ayant trait aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales, la question peut être décidée uniquement par le juge en chef de la Cour fédérale ou tout autre juge désigné par lui. Lorsqu'un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé s'oppose à la divulgation d'un renseignement devant un tribunal ou un organisme ayant le pouvoir de contraindre à la production de renseignements, le ministre ou le greffier peut attester par écrit que le renseignement en question constitue un renseignement confidentiel du Cabinet, dont la définition aux termes de la *Loi sur la preuve au Canada* correspond à la définition prévue dans la *Loi sur l'accès à l'information* et dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans de tels cas, le tribunal ou l'organisme sera tenu de refuser la divulgation du renseignement, sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet.²⁴

Cette dernière disposition concernant les documents confidentiels du Cabinet semble aller à l'encontre de récents jugements qui ont été rendus par des tribunaux canadiens de *common law*. Le principe selon lequel une catégorie entière de documents ne peut être soumise à l'examen judiciaire a été rejeté dans certains arrêts récents. Dans un jugement unanime, la Cour suprême du Canada a déterminé qu'elle peut examiner certains documents confidentiels d'un cabinet provincial, en dépit de

l'argument du gouvernement provincial selon lequel toute la catégorie des documents du Cabinet est protégée.²⁵ La Cour suprême reconnaît qu'il peut y avoir certains documents du Cabinet, par exemple ceux qui ont trait à la sécurité nationale ou aux relations diplomatiques, dont la communication pourrait bien être refusée, même sans révision judiciaire.²⁶ Néanmoins, la Cour a rejeté le principe selon lequel une catégorie entière de documents puisse être protégée; dans chaque cas, elle se réserve le droit d'examiner les documents et de déterminer si, compte tenu des intérêts de chaque partie, ils doivent être communiqués ou non.

En conséquence, le Comité recommande que la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifiée de façon à correspondre à ces jugements de *common law*. Pourquoi en effet la formule retenue dans la *Loi sur la preuve au Canada* pour décider de la communication des renseignements ayant trait aux relations internationales ou à la défense ou à la sécurité nationales ne s'appliquerait-elle pas également aux documents du Cabinet?

Recommandation :

8.1 Le Comité recommande que l'on abroge l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* [renseignement confidentiel du Conseil privé] et que l'on modifie l'article 36.2 pour y prévoir une autre catégorie de renseignements exclus, soit les renseignements confidentiels du Conseil privé. Aux fins de cette disposition, la définition de «renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada» devrait être modifiée conformément à la modification proposée au chapitre 3 des présentes.

Des difficultés se présentent, dans le contexte judiciaire, lorsque les tribunaux sont appelés à examiner les mêmes renseignements personnels ou documents demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Un certificat d'un ministre aux termes de la *Loi sur la preuve au Canada* est-il pertinent lorsqu'il s'agit de questions qu'un tribunal doit trancher par suite d'un appel interjeté en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? Cette question est actuellement étudiée par la Cour fédérale du Canada.²⁷ Le jugement de la Cour, qui permettra de clarifier les relations entre les trois lois, devrait être soigneusement analysé par le Parlement.

La transparence du gouvernement

Il y a plus de dix ans, une majorité écrasante du Congrès américain adoptait une Loi sur la transparence du gouvernement (*Government in the Sunshine Act*).²⁸ La plupart des États américains ont adopté des lois stipulant que les réunions des organismes publics doivent généralement être ouvertes au public. Ces mesures ont modifié en profondeur la façon dont les autorités gouvernementales administrent les affaires de l'État.²⁹ La loi fédérale américaine stipule que la plupart des réunions des organismes fédéraux doivent être ouvertes au public et ne peuvent être tenues à huis clos que si la majorité des membres de l'organisme décident par vote de procéder ainsi pour des motifs précis. Le public doit être informé à l'avance de toutes les réunions et si une réunion se tient à huis clos, il faut expliquer pourquoi. Lorsque les réunions sont fermées au public, un procès-verbal des délibérations doit être dressé et les parties qui ne concernent pas les questions exemptées doivent être publiées sur demande.

Le Comité estime que l'expérience américaine dans le cadre de cette loi devrait être surveillée de près par un autre comité parlementaire, ce qui permettrait de déterminer si une législation analogue devrait être appliquée aux institutions et organismes du gouvernement du Canada.

- ¹ S.R.C. 1970, c. O-3.
- ² Les jugements rendus dans des causes britanniques semblent appuyer cette interprétation. Par exemple, dans *Rex v. Crisp and Homewood* (1919) 83 J.P. 121, [1921] 1K.B. 451, un commis du War Office a été reconnu coupable d'avoir transmis à un tailleur des informations au sujet des uniformes des officiers. La cour a rejeté l'argument selon lequel la loi n'avait pas été prévue pour couvrir ce genre d'information. Voir également les causes canadiennes *Regina v. Biernacki* (1962) 37 C.R. 226 et *Rex v. Boyer* (1946) 94 C.C.C. 195.
- ³ *Loi sur les secrets officiels*, S.R.C. 1970, c. O-3, para. 4(3).
- ⁴ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité* (Rapport MacKenzie), Version abrégée, juin 1969.
- ⁵ *Departmental Committee on Section 2 of the Official Secrets Act*, 1911 (1972) HMSO, Cmmd 5104 (le Rapport Franks), p. 37.
- ⁶ *Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada* (Commission McDonald), Ottawa, 1981, partie IX, chapitre 2.
- ⁷ Commission de réforme du droit du Canada, *Les crimes contre l'État*, document de travail 49, Ottawa, 1986.
- ⁸ *Ibid.*, p. 31.
- ⁹ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité* (Rapport MacKenzie), Version abrégée, juin 1969.
- ¹⁰ *Ibid.*, p. 84 sq.
- ¹¹ *Ibid.*, p. 89.
- ¹² *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, c. P-32, annexe III.
- ¹³ *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires*, 1^{re} Session, 30^e Législature, 1974-1975, 48:26, le 18 novembre 1976.
- ¹⁴ *Ibid.*, 32:15, le 25 juin 1975.
- ¹⁵ 5 U.S.C. articles 1206-1208 et 2302 (1982).
- ¹⁶ Mémoire du Centre de recherches sur les questions d'intérêt public, le 19 mars 1986, p. 34.
- ¹⁷ Projet de loi C-229, Première lecture le 20 octobre 1986.
- ¹⁸ Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees*, 1986, p. 332-352.
- ¹⁹ Article 74 de la *Loi sur l'accès à l'information* et article 74 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.
- ²⁰ Le Projet de loi C-43 a reçu la sanction royale le 7 juillet 1982 et est devenu le chapitre 111 des S.C. 1980-81-82. La *Loi sur l'accès à l'information* constituait l'annexe I de ce projet de loi, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* l'annexe II et les modifications à la *Loi sur la preuve au Canada* l'annexe III.
- ²¹ S.R.C. 1970 (2^e supp.), c. 10.
- ²² *Jack Gold et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, Cour d'appel fédérale, A-440-85, 1986, juge Mahoney.
- ²³ Paragraphe 36.1(2) de la *Loi sur la preuve au Canada*.

- ²⁴ Article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada*.
- ²⁵ *Carey c. Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario* (décision non publiée de la Cour suprême du Canada, 18 décembre 1986, juge La Forest).
- ²⁶ À cet égard, la Cour suprême du Canada a confirmé le jugement de la Cour d'appel fédérale dans *Goguen et Gibson* [1983] 2 F.C. 463.
- ²⁷ *Gold et le ministre du Revenu national et Gold et le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité* (Cour fédérale, Division de première instance, T-236-85 et T-1335-86).
- ²⁸ *Government in the Sunshine Act*, Pub.L. No. 94-409, 90 Stat. 1241 (1976).
- ²⁹ Voir S. Stephenson, «Government in the Sunshine Act: Opening Federal Agency Meetings» (1976) 26 *Am. U.L.Rev.* 154.

Il y a lieu de commencer le présent chapitre par plusieurs observations générales.

Premièrement, le Comité tient à préciser qu'il sait pertinemment que la *Charte canadienne des droits et libertés* ne prévoit pas encore explicitement le droit constitutionnel à la protection de la vie privée. En 1981, devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution, l'honorable David Crombie, député, a proposé que le droit constitutionnel à la protection de la vie privée soit intégré à la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais cette proposition a été rejetée par un vote de 14 à 10.¹ Plus récemment, la Cour suprême du Canada a parlé «d'attente raisonnable» face à la protection de la vie privée dans son jugement dans l'affaire *Hunter c. Southam*.² L'absence de droit à la protection de la vie privée en *common law* ou dans la Charte canadienne est un obstacle important à la protection des droits individuels; par conséquent, les mesures précises de protection prévues dans les textes législatifs comme la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont de plus en plus importantes.

Lorsque l'on envisagera des modifications à la *Charte canadienne des droits et libertés*, le Comité est d'avis que l'on devrait examiner attentivement la possibilité de prévoir un droit constitutionnel simple à la protection de la vie privée. La constitution de l'État de la Californie, par exemple, stipule que les résidents de l'État ont le droit à la vie privée.³ Les individus qui s'estiment lésés de ce droit peuvent recourir aux tribunaux.

Même si la Cour suprême du Canada a commencé à parler de protection de la vie privée dans son interprétation de la Charte, ce qui pourra amener graduellement à la reconnaissance d'un droit constitutionnel à la vie privée, l'idée de modifier la Charte explicitement à cette fin a beaucoup de mérite.

Répercussions sur les ressources

Le Comité est d'avis qu'il doit examiner les répercussions de ses recommandations sur le plan des ressources. Nous savons tous que les années 80 continuent d'être une période de restrictions budgétaires, et qu'un contrôle attentif des dépenses est l'une des principales préoccupations du gouvernement.

Il est heureux qu'un grand nombre des recommandations du Comité puissent être adoptées sans modifications à la structure actuelle de mise en application de la loi, qui fait appel notamment à la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice, à la Division de la gestion de l'information de la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor, et aux coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels dans les institutions fédérales.

Le Comité reconnaît que ses recommandations auront des répercussions importantes pour les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée, et particulièrement pour ce dernier. Le Comité a recommandé que les deux Commissaires examinent de près les pratiques des sociétés d'État en matière d'information. Cependant, il a également recommandé que le Commissaire à la protection de la vie privée surveille les entreprises du secteur privé qui sont régies par le gouvernement fédéral. De surcroît, il faudra prévoir une augmentation, si modeste soit-elle, des budgets de déplacement et d'information publique des deux Commissariats, afin de leur permettre de sensibiliser davantage le public à l'existence des deux lois.

Il faudra peut-être accroître également le personnel et le budget actuels du Commissaire à la protection de la vie privée pour lui permettre de s'acquitter des tâches additionnelles que le Comité recommande qu'on lui confie, même si, comme prévu, elles lui seront confiées graduellement sur une période de quelques années, pour permettre la formation du personnel. Les nouvelles tâches qui entraîneront un surcroît de travail important sont les suivantes : contrôle et enquêtes concernant les plaintes au sujet de la surveillance électronique des employés, des analyses d'urine aux fins du dépistage des drogues, et de l'utilisation du polygraphe ou détecteur de mensonge. Il est probable que cette dernière catégorie n'entraînera pas de surcroît de travail, dès que des lignes directrices la régissant auront été adoptées dans le cadre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ici encore, le Commissariat à la protection de la vie privée aura moins pour rôle de proposer des politiques que d'examiner les propositions des institutions gouvernementales et d'en faire la critique. Il est également vrai que de tels problèmes de protection des données ne surgiront vraisemblablement pas au Canada sans se manifester aussi dans d'autres pays. Les contacts réguliers que le Commissaire à la protection de la vie privée entretient avec ses collègues d'autres pays et d'autres provinces devraient faciliter le règlement rapide de ces questions.

Le Commissariat à la protection de la vie privée devra également renforcer sa capacité de recherche, pour continuer d'être en mesure de surveiller les innovations technologiques qui auront des répercussions sur la protection de la vie privée et faire rapport à leur sujet (notamment au sujet de l'utilisation accrue des micro-ordinateurs pour stocker les données du gouvernement et au sujet des flux transfrontières de données de caractère personnel), et pour procéder à des études de sa propre initiative ou sur les directives du Parlement et(ou) du ministère de la Justice. Il est évident que de telles études ne peuvent être menées sans ressources financières et humaines adéquates.

Il est également important, de l'avis du Comité, que le Commissaire à la protection de la vie privée ait recours, pour ces activités de contrôle et de recherche, aux ressources actuelles du gouvernement fédéral, chaque fois que c'est possible, par exemple en faisant appel aux experts du ministère des Communications, d'Approvisionnement et Services Canada, du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et du Conseil des sciences du Canada. Le Comité estime que de telles activités peuvent et devraient être réalisées en collaboration, afin d'alléger le fardeau du Commissariat à la protection de la vie privée.

Parmi les nouvelles tâches qui seraient confiées au Commissariat à la protection de la vie privée par suite des recommandations du Comité, la plus importante est peut-être l'élargissement de ses responsabilités en matière de contrôle aux entreprises privées de compétence fédérale, puisque cela représente des secteurs aussi vastes que les banques, la câblodistribution et la téléphonie, entre autres. Le Comité n'a pas l'intention de miner l'autorité du Commissaire à la protection de la vie privée ou d'ajouter à son fardeau administratif, mais il tient par ailleurs à souligner l'importance de cette fonction générale de contrôle et d'enquête au sujet des plaintes. Le Comité pense que le contrôle du secteur privé de compétence fédérale ne supposera probablement pas un surcroît de travail de façon régulière, si, comme le Comité le propose, les nouvelles dispositions sont appliquées en grande partie selon la formule de l'autoréglementation. Si cependant l'on ajoute à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de nouvelles dispositions concernant le secteur privé, alors les banques commerciales, par exemple, se retrouveront dans la même position face au Commissariat à la protection de la vie privée que les institutions fédérales, c'est-à-dire qu'elles recevront des conseils du Commissaire plutôt que des directives.

L'organigramme établi par le Conseil du Trésor en 1983 pour le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée fait état de 59 postes : 20 au Commissariat à la protection de la vie privée, 15 au Commissariat à l'information et 24 aux services conjoints de la gestion intégrée et du personnel. Si l'on divise le personnel de soutien proportionnellement entre les deux Commissariats, on constate qu'il avait été prévu que le Commissaire à la protection de la vie privée dispose en tout de 34 employés.

Dans la pratique, les deux Commissaires ont résisté aux tendances de la bureaucratisation et se sont montrés hésitants à accroître leur personnel trop rapidement. Leur personnel comptait 51 années-personnes pour l'année se terminant le 31 mars 1986, par rapport aux 57 années-personnes prévues dans le Budget principal de 1985-1986.⁴ Ainsi, le Commissaire à la protection de la vie privée disposait d'années-personnes qui n'ont pas été utilisées.

Au 1^{er} janvier 1987, le personnel du Commissariat à la protection de la vie privée se composait de 23 personnes, celui du Commissariat à l'information de 20 personnes, et la gestion intégrée des deux Commissariats représentait 14 personnes, pour un total de 57 années-personnes. Si l'on attribue au Commissariat à la protection de la vie privée une partie proportionnelle du personnel de la gestion intégrée qu'il partage actuellement avec le Commissariat à l'information, le nombre total d'employés travaillant actuellement au Commissariat à la protection de la vie privée s'élèverait à 31.

Ces chiffres sont importants à la fois pour déterminer les ressources nécessaires pour permettre au Commissaire à la protection de la vie privée de s'acquitter de ses obligations statutaires en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et pour comparer le personnel du Commissariat à celui d'autres organismes de protection des données dans d'autres pays. La République fédérale d'Allemagne a un programme fédéral de protection des renseignements personnels comparable au système consultatif fédéral du Canada. Au 1^{er} janvier 1987, le Commissariat à la protection des renseignements personnels de la RFA disposait d'un personnel de 31 personnes (23 professionnels) pour une population d'environ 61 millions. Le Bureau de protection des renseignements personnels du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, l'État le plus vaste et le plus important, et qui a une population de 17 millions, disposait de 32 employés (21 professionnels). Le Land de Hesse, le premier État au monde à se doter d'une loi sur la protection des renseignements personnels, avait 21 employés (16 professionnels) pour une population de 5,6 millions.⁵

Les responsabilités statutaires et les ressources humaines du Bureau fédéral de protection des renseignements personnels de l'Allemagne de l'Ouest sont presque identiques à celles du Commissariat canadien à la protection de la vie privée. On retrouve une différence importante cependant dans la façon dont les deux systèmes fédéraux sont appliqués, différence qui est difficile à évaluer en termes de besoins en ressources humaines : un certain nombre des responsabilités prévues par la loi fédérale de la RFA sont en fait confiées aux Länder, et incombent ainsi aux autorités chargées de la protection des renseignements personnels de chaque État. Une autre différence significative est attribuable à la vaste étendue du Canada, ce qui entraîne un surcroît de travail pour le Commissariat canadien à la protection de la vie privée lorsqu'il s'acquitte de ses responsabilités en matière de vérification des systèmes de renseignements personnels disséminés dans tout le pays.

Le Bureau de protection des renseignements personnels de la RFA exerce également un contrôle sur certaines entreprises qui sont plus ou moins équivalentes aux sociétés d'État canadiennes et a des responsabilités assez restreintes en matière de contrôle de certaines entreprises privées qui sont plus ou moins comparables aux entreprises privées de compétence fédérale au Canada. Ce sont les principaux domaines dans lesquels le Comité a recommandé un accroissement considérable des tâches du Commissaire à la protection de la vie privée, et il semble évident que ces nouvelles responsabilités nécessiteront des ressources humaines additionnelles.

Amélioration du contrôle parlementaire

Le paragraphe 75(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et le paragraphe 75(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* stipulent tous deux que le Parlement doit désigner un comité chargé «de l'examen permanent de l'application» de la loi. C'est le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général qui a été chargé dudit examen. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en juillet 1983, le Comité n'a tenu aucune audience sur leur application.

Le Comité reconnaît qu'un contrôle parlementaire efficace est essentiel à l'application de la loi. Comme le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée rendent compte directement au Parlement, il est crucial que le Parlement les entende régulièrement, par le biais de rapports annuels de même que d'audiences annuelles.

L'expérience positive du Commissaire fédéral à la protection des renseignements personnels en Allemagne de l'Ouest et de son collègue du Land de Hesse montre à quel point il est important d'établir une relation régulière, sur une base annuelle, entre la législature et l'organisme de protection. Cela est particulièrement important au Canada et en Allemagne de l'Ouest, où les autorités chargées de la protection ont seulement le pouvoir de donner des conseils et ne peuvent émettre des directives à l'intention des institutions fédérales.

La recommandation du Comité de tenir une série d'audiences annuelles régulières contribuera grandement à accroître la crédibilité du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée dans leurs relations avec les institutions fédérales. Toute institution qui serait tentée de passer outre aux conseils des Commissaires risquerait de subir les foudres du comité parlementaire. Le nouveau règlement régissant les activités des comités permanents devrait faciliter des contacts plus réguliers avec le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée.

Il existe un précédent à ces mesures; il s'agit de la série d'audiences annuelles tenues par le Comité des comptes publics au sujet du Rapport annuel du Vérificateur général. Le Comité des comptes publics entend également les témoignages de certaines institutions fédérales au sujet de questions particulières. Son mandat est énoncé dans un ordre de renvoi permanent, et il dispose des services d'un personnel professionnel à temps plein qui fait des recherches et des analyses en son nom. On retrouve un autre précédent dans le rôle joué par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires lorsqu'il s'agit de s'assurer que les mesures législatives adoptées par les institutions fédérales par pouvoir délégué sont conformes à un certain nombre de grands critères établis dans la *Loi sur les textes réglementaires*.

Recommandations :

- 9.1 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour enjoindre au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de tenir des audiences pour examiner les rapports annuels du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée dans les 90 jours de séance qui suivent leur dépôt à la Chambre des communes. Cet examen serait prévu dans un ordre de renvoi permanent; il faudrait également prévoir le personnel professionnel nécessaire pour aider le Comité dans sa tâche.
- 9.2 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences régulières ou spéciales (pour examiner des questions particulières), afin de passer en revue les rapports annuels des institutions et organisations qui sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Améliorer les rapports annuels des institutions fédérales

Selon l'article 72 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, chacun des responsables d'une institution fédérale visée par les deux lois doit présenter au Parlement un rapport annuel sur l'application des deux lois. Ces rapports sont transmis au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. Jusqu'à maintenant, le Comité a bien reçu ces rapports, mais ne les a pas examinés en détail, sauf dans le cadre du présent examen.

Le Comité a envisagé diverses options correspondant à l'objectif qu'il s'est fixé de promouvoir l'application efficace de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La formule qu'il privilégie consisterait à faire préparer un rapport annuel global par le Conseil du Trésor, à partir des rapports de chaque institution fédérale, ce qui faciliterait le processus de contrôle parlementaire. Le Conseil du Trésor avait cette responsabilité en vertu de la partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de 1977, qui constituait la version originale de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Un fonctionnaire était chargé de la rédaction du rapport global. On retrouve un excellent exemple de cette pratique en Australie; le Département du Procureur général y produit chaque année un rapport de ce genre au sujet de la Loi sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*) de 1982, rapport qui se révèle fort utile.⁶ Le Comité n'a pas retenu l'idée de superviser lui-même la rédaction des rapports annuels de chaque institution ni d'en examiner le contenu, puisque cette tâche correspond beaucoup mieux aux responsabilités du Conseil du Trésor qu'à celles d'un comité parlementaire.

On retrouve un précédent à la préparation de rapports annuels globaux dans la nouvelle partie XII de la *Loi sur l'administration financière*, qui stipule que le président du Conseil du Trésor doit déposer devant le Parlement, au plus tard le 31 décembre de chaque année, un rapport global sur les activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice s'est terminé au plus tard le 31 juillet précédent.⁷

Cette recommandation du Comité se base également sur un autre modèle, celui du Rapport annuel sur l'application de la *Loi américaine sur la protection des renseignements personnels* qui est présenté par le Bureau de l'information et des règlements du Bureau de la gestion et du budget, qui relève lui-même du Cabinet du Président. Tout comme au Canada, ce rapport annuel se base sur les rapports présentés au Bureau de la gestion et du budget par chaque département. Le Bureau de la gestion et du budget a émis des lignes directrices précises à l'intention des organismes gouvernementaux concernant les questions sur lesquelles doit porter leur rapport annuel.⁸ Il faut également souligner que l'article (p) de la *Loi américaine sur la protection des renseignements personnels* a été modifié en 1982 pour renforcer les obligations des organismes en matière de présentation des rapports.⁹

Ainsi, le Comité estime que les institutions fédérales devraient encore être tenues de préparer et de déposer des rapports annuels.¹⁰ En particulier, il recommande fortement que les questions suivantes, examinées par certaines institutions fédérales dans leur rapport annuel, soient abordées par toutes les institutions fédérales en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

- lignes directrices ou manuels internes régissant les activités courantes d'AIPRP;
- problèmes particuliers rencontrés dans l'application des deux lois;
- tableaux analysant les charges de travail aux fins de l'affectation des années-personnes et des ressources financières;
- texte des politiques en matière de dispense des frais;
- statistiques cumulatives sur plusieurs années;
- fluxogramme indiquant aux auteurs des demandes de quelle façon les institutions fédérales traitent les demandes d'accès;
- statistiques sur les domaines visés par les demandes d'accès;
- exemples des demandes reçues;
- origine géographique des demandes, par province ou par région; et
- ventilation du genre de fichiers de renseignements personnels auxquels on demande l'accès.

Recommandations :

- 9.3 Le Comité recommande que les institutions fédérales continuent de rédiger des rapports annuels sur l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* conformément aux articles 72 de chacune des deux lois, et que ces rapports continuent d'être présentés au Parlement, au Commissaire à l'information et(ou) au Commissaire à la protection de la vie privée, selon le cas, de même qu'au ministère de la Justice et au Conseil du Trésor.
- 9.4 Le Comité recommande que, sur une base périodique et selon une formule de roulement, ou encore à titre exceptionnel, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général examine certains rapports annuels reçus des institutions fédérales en vertu des articles 72 de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et tienne des audiences à leur sujet.
- 9.5 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 72 de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour enjoindre au Conseil du Trésor de préparer un rapport annuel global sur l'application des deux lois, d'après les rapports annuels reçus des institutions fédérales. Le Conseil du Trésor devrait émettre des instructions précises à l'intention des institutions sur le contenu de leurs rapports annuels. Ce rapport annuel global devrait être présenté au Parlement au plus tard le 1^{er} octobre de chaque année.
- 9.6 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences annuelles et prépare un rapport, s'il y a lieu, au sujet du rapport global soumis par le Conseil du Trésor concernant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans les 90 jours du dépôt dudit rapport global à la Chambre des communes.

Examen parlementaire

En vertu du paragraphe 75(2) de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Comité désigné ou constitué par le Parlement et chargé de l'examen permanent de l'application de la loi doit également examiner à fond, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de chaque loi, leurs dispositions et les conséquences de leur application.

Le Comité a procédé à cet examen statutaire au cours de la période 1985-1987. Le Comité est d'avis que l'examen a permis de cerner un certain nombre de problèmes importants, comme on le voit dans les présentes, et qu'il a également sensibilisé les institutions fédérales à l'existence et à l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. De l'avis du Comité, cet exercice salutaire devrait être repris dans quatre ans, soit vraisemblablement au début de la prochaine législature.

L'une des principales raisons qui justifie ce nouvel examen, c'est que les deux textes législatifs sont relativement récents. On n'a pas acquis suffisamment d'expérience dans certains domaines pour être en mesure de déterminer de façon satisfaisante si la structure et les dispositions des deux lois sont véritablement adéquates. Par exemple, après quelques autres années d'expérience dans l'application des dispositions concernant les grandes catégories d'exception, on devrait pouvoir établir beaucoup plus clairement si le système actuel favorise la liberté d'information ou si la portée des exceptions doit être restreinte davantage.

La lenteur du rythme d'application des deux lois a également eu des répercussions sur le processus décisionnel de la Cour fédérale du Canada. Même si certaines décisions importantes ont été rendues, on commence à peine à aborder, dans le processus judiciaire, les questions de fond. Un autre examen dans quatre ans devra donc porter aussi sur les décisions des tribunaux au sujet de la législation.

Il est également évident que les principaux problèmes en matière de protection de la vie privée soulevés par l'utilisation des innovations technologiques dans le domaine de l'information nécessiteront un examen suivi de la part du Parlement. La recommandation qui suit donnera aux membres du Parlement une autre occasion d'examiner des questions importantes concernant la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans un délai raisonnable.

Recommandation :

9.7 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 75(2) de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour préciser que le comité établi par le Parlement en vertu du paragraphe 75(1) doit être chargé d'examiner à fond les dispositions et les conséquences de l'application des deux lois dans les quatre ans suivant le dépôt du présent rapport au Parlement, et, dans un délai d'un an à compter du début de cet examen, de présenter au Parlement son rapport à ce sujet de même que les modifications qu'il recommande.

RENVOIS

- ¹ On peut suivre ce débat dans les *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada*, fascicule n° 43, 22 janvier 1981, 43:7, 55, 56.
- ² *Hunter c. Southam* (1984) 2 R.C.S. 145, p. 159-160. Voir également *James Richardson and Sons c. ministre du Revenu national* (1984) 1 R.C.S. 614.
- ³ «Tous les individus sont naturellement libres et indépendants et ont certains droits inaliénables, parmi lesquels figurent le droit de profiter de la vie et de la liberté et de les défendre; le droit d'acquérir, de posséder et de protéger des biens; et le droit de rechercher la sécurité, le bonheur et la protection de la vie privée et d'en profiter.» (Article 1, section 1, *California Constitution*, novembre 1972).
- ⁴ *Rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée 1985-86*, Ottawa, 1986, p. 67.
- ⁵ Ces données sont tirées de renseignements reçus du Commissaire à la protection des renseignements personnels de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et du Bureau du Commissaire fédéral à la protection des renseignements personnels en décembre 1986.
- ⁶ *Annual Report by the Attorney-General on the Operations of the Freedom of Information Act, 1983-84*, Canberra, 1985.
- ⁷ Voir Président du Conseil du Trésor, *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada*, *Comptes publics du Canada*, 1986, III, Ottawa, 1986.
- ⁸ *Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Mismanagement in Government Programs*, audiences du Subcommittee on Oversight of Government Management of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 9th Congress, 2nd Session, 15-16 décembre 1982, Washington, D.C., Government Printing Office, 1983, p. 615.
- ⁹ 5 U.S.C. 552a (p).
- ¹⁰ Aux États-Unis, le rapport global n'a pas été produit dans les délais prévus, et des problèmes similaires peuvent surgir pour le Conseil du Trésor au Canada. Le dernier rapport publié aux États-Unis visait deux années civiles (plutôt qu'une seule), soit 1982 et 1983, et il a été publié deux ans en retard, à la fin de 1985. (*The President's Annual Report on the Agencies' Implementation of the Privacy Act of 1974. CY [Calendar Year] 1982-1983*, Washington, D.C., 1985, polycopie.) Il convient de souligner que ce rapport a été rédigé en grande partie par une seule personne, qui a également d'autres responsabilités administratives à plein temps.

ANNEXE A

RECOMMANDATIONS

QUESTIONS IMMÉDIATES

2.1 Le Comité recommande qu'à des fins d'éclaircissement, on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'enjoindre au Conseil du Trésor, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée de sensibiliser le public à l'existence des deux lois et aux principes énoncés à l'article 2 de chacune. Ces mesures de sensibilisation viseraient à la fois le grand public et le personnel des institutions fédérales. Les dispositions prévues à ce sujet dans les deux lois devraient suivre le modèle de l'article 22 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. (p. 9)

2.2 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor entreprenne une campagne d'éducation publique au moment de la proclamation de toute modification à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et qu'il envisage également d'inclure dans les envois postaux réguliers du gouvernement des renseignements sur les droits des Canadiens en vertu à la fois de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 10)

2.3 Le Comité recommande que toutes les institutions fédérales soient assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à moins que le Parlement ne décide d'exclure explicitement une entité. Ainsi, le Comité recommande l'abrogation de l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (p. 11)

2.4 Le Comité recommande que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique à toutes les institutions fédérales, y compris les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (à l'exclusion des bureaux des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directement du Parlement, comme le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Directeur général des élections et les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (p. 11)

2.5 Le Comité recommande que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique à toutes les institutions fédérales, à la Cour suprême du Canada, à la Cour fédérale, à la Cour canadienne de l'impôt, à tous les tribunaux administratifs, le Sénat, la Chambre des communes (et notamment le personnel des députés et des sénateurs), la Bibliothèque du Parlement et certains agents relevant directement du Parlement comme les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée. Les critères d'inclusion devraient être les suivants : premièrement, toute institution publique qui est financée exclusivement à même le Fonds du revenu consolidé devrait être visée. Deuxièmement, en ce qui concerne les institutions qui ne sont pas financées exclusivement de cette façon, mais qui peuvent obtenir des capitaux au moyen d'une émission d'actions, le principal critère devrait être le degré de contrôle exercé par le gouvernement. (p. 12)

2.6 Le Comité recommande que l'on élargisse le champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* aux sociétés d'État et aux filiales en propriété exclusive qui figurent dans le *Rapport annuel du Conseil du Trésor au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada*. À cette fin, le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour prévoir une définition de l'expression «société d'État». (p. 13)

2.7 Le Comité recommande de surcroît que si le gouvernement du Canada contrôle une institution publique parce qu'il a le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil ou de l'organe de direction, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'appliquent à cette institution. (p. 13)

2.8 Le Comité recommande, en ce qui concerne la Société Radio-Canada (SRC), que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas au contenu des émissions; dans les autres cas, la SRC devrait être pleinement assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 13)

2.9 Le Comité recommande que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'endroit d'où la demande est présentée ne devrait plus entrer en considération. Les sociétés commerciales, associations sans but lucratif, associations d'employés et syndicats devraient également être en mesure de se prévaloir de la loi. (p. 15)

2.10 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie le paragraphe 12(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'étendre le droit d'accès et le droit de demander la correction des renseignements personnels à quiconque, peu importe sa citoyenneté ou son lieu de résidence. (p. 15)

2.11 Le Comité recommande que le *Registre d'accès* soit combiné à d'autres publications gouvernementales, notamment le *Répertoire des programmes et services du gouvernement fédéral* et *L'administration fédérale du Canada*. (p. 16)

2.12 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales mettent cette publication cadre et le *Répertoire des renseignements personnels* à la disposition des utilisateurs qui veulent les consulter par ordinateur et(ou) les vendent sous forme numérique pour utilisation sur ordinateur. (p. 16)

2.13 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et les diverses institutions fédérales publient des sections spécialisées de ces divers guides d'utilisation, pour répondre aux besoins de groupes cibles particuliers. (p. 16)

2.14 Le Comité recommande que le statut et le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels soient reconnus explicitement dans l'article 73 de la *Loi sur l'accès à l'information* et dans l'article 73 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, puisqu'ils sont les principaux responsables de l'application de ces lois au sein des institutions fédérales. (p. 18)

2.15 Le Comité recommande, à la lumière des conclusions des consultations tenues par le Conseil du Trésor en 1986 auprès des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, que le Conseil du Trésor prenne des mesures pour s'assurer que les coordonnateurs, qui devaient être des fonctionnaires de niveau supérieur chaque fois que c'est possible, ont un accès direct aux cadres supérieurs et aux gestionnaires supérieurs de programme des institutions fédérales et de bonnes relations de travail avec eux, pour garantir que leurs tâches

en matière de gestion de l'information, qui sont complexes, exigeantes et sans cesse plus vastes, soient bien comprises et qu'ils reçoivent eux-mêmes l'appui dont ils ont besoin. Le Conseil du Trésor devrait également mettre à jour son énoncé des exigences concernant le rôle des coordonnateurs, particulièrement en ce qui touche les fonctions liées à la politique de saisie des données, aux répertoires de renseignements, aux questions de protection des renseignements personnels et aux problèmes de sécurité. (p. 19)

2.16 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mette sur pied un programme officiel et normalisé de formation à l'intention des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, peut-être à l'aide de modules de formation automatisés, d'audio-visuels et de films. (p. 19)

2.17 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor et le ministère de la Justice s'intéressent davantage à la coordination centrale et à l'orientation de la politique dans le cas des questions législatives concernant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels dont les ramifications touchent toute l'administration fédérale. (p. 19)

EXCEPTIONS ET DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET : LE REFUS DE COMMUNICATION

3.1 Le Comité recommande que, sous réserve des mesures précises qui sont proposées ci-dessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information* et dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient reformulées de façon à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les exceptions touchant les documents du Cabinet (question que l'on verra plus tard dans les présentes) ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale pourrait refuser la communication de documents ou de renseignements personnels que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêts. (p. 24)

3.2 Le Comité recommande que les dispositions relatives aux exceptions de l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient reformulées de façon à ce que ces exceptions soient discrétionnaires et assorties d'un critère de détermination du préjudice. En outre, elles devraient permettre que l'on informe d'autres gouvernements de toute demande de divulgation de documents ou de renseignements personnels transmis par eux à titre confidentiel, et les autoriser à contester toute recommandation de divulgation de ces documents devant le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Le fardeau de la preuve dans ces cas devrait incomber aux autres gouvernements. Lorsqu'il s'agit du gouvernement d'un État étranger, un délai de trois mois devrait être prévu pour attendre sa réponse et il faudrait transmettre copie de la demande au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. (p. 26)

3.3 Le Comité recommande de surcroît que l'on reformule l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à préciser que les institutions ou les gouvernements faisant partie de l'appareil gouvernemental d'États étrangers (par exemple les gouvernements des divers États des États-Unis et leurs organismes) sont compris aux fins de cette exception. (p. 26)

3.4 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 13 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 19 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à ce que les institutions des autorités administratives autochtones reçoivent la même protection que les autres gouvernements aux fins de cette exception. (p. 26)

3.5 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée soit prié de continuer à surveiller l'échange de renseignements personnels entre les provinces et le gouvernement fédéral afin de promouvoir l'application réciproque et uniforme de pratiques équitables en matière d'information. (p. 26)

3.6 Le Comité recommande que le mot «affaires» au paragraphe 14b) de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 20 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit supprimé et remplacé par le mot «négociations». (p. 27)

3.7 Le Comité recommande que l'on modifie les deux lois afin de préciser que les catégories d'exceptions énumérées à l'article 15 de la *Loi sur l'accès à l'information* et prévues implicitement à l'article 21 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne sont que des exemples de documents dont la divulgation peut entraîner un préjudice; le principal critère devrait être de déterminer si la divulgation risque de porter préjudice à un intérêt de l'État qui est analogue aux intérêts énumérés dans la loi. (p. 27)

3.8 Le Comité recommande que l'on envisage d'apporter de légères modifications à la définition de «renseignements personnels» afin de régler certains problèmes techniques qui ont été soulevés dans les mémoires présentés au Comité et au ministère de la Justice. (p. 29)

3.9 Le Comité recommande que les dispositions des articles 3 et 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient intégrées à la *Loi sur l'accès à l'information*. (p. 29)

3.10 Le Comité recommande que le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifié pour se lire ainsi : «Nonobstant le paragraphe (1), le responsable d'une institution fédérale doit donner communication des renseignements...» (p. 29)

3.11 Le Comité recommande que la définition des «renseignements personnels» trouvée dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée de façon à ce que le salaire exact d'agents du gouvernement nommés par décret puisse être communiqué en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais que seul l'éventail des salaires des employés de la Fonction publique puisse être communiqué. (p. 29)

3.12 Le Comité recommande que le paragraphe 8(5) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifié et qu'il stipule désormais qu'en règle générale, les individus doivent être informés à l'avance de l'intention de l'institution fédérale de communiquer des renseignements personnels les concernant et qu'ils sont autorisés à contester cette décision devant le Commissaire à la protection de la vie privée et la Cour fédérale. Lorsque les renseignements concernent un nombre considérable de personnes, le Commissaire à la protection de la vie privée devrait être autorisé à déterminer si la communication des renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) constitue une violation injustifiée de leur vie privée. Le cas échéant, le Commissaire serait autorisé à ordonner à l'institution fédérale de prendre des mesures raisonnables pour informer les personnes concernées, qui disposeraient ensuite d'un délai établi par le Commissaire pour contester la communication des renseignements personnels devant la Cour fédérale. (p. 31)

3.13 Le Comité recommande de surcroît que le responsable de l'institution fédérale soit autorisé à en appeler devant la Cour fédérale de la décision du Commissaire à la protection de la vie privée lorsque celui-ci établit que la communication de renseignements personnels en vertu de l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* constitue une violation injustifiée de la vie privée des individus concernés. (p. 31)

3.14 Le Comité recommande que l'on adopte la définition suivante de «secrets industriels» aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information* :

Un plan, une formule, un processus ou un dispositif secret et ayant une valeur marchande, qui sert à faire, à préparer, à composer ou à traiter des produits industriels et dont on peut dire que c'est le produit final d'une innovation ou d'un effort important. (p. 31)

3.15 Le Comité recommande que l'article 18 de la *Loi sur l'accès à l'information* exige la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, sur le modèle du paragraphe 20(2). (p. 32)

3.16 Le Comité recommande que la présence des motifs d'intérêt public prévue au paragraphe 20(6) de la *Loi sur l'accès à l'information* soit élargie à toutes les catégories de documents de tiers prévues à l'article 20. (p. 32)

3.17 Le Comité recommande que, dans les cas où les tiers concernés sont nombreux ou qu'ils se trouvent à l'extérieur du Canada, la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée pour stipuler qu'ils peuvent être informés au moyen de la publication d'un avis dans la *Gazette du Canada* et d'une annonce dans toute revue spécialisée, périodique ou quotidien pertinent. (p. 33)

3.18 Le Comité recommande de surcroît que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée pour que l'on y précise que c'est aux tiers que revient le fardeau de la preuve devant la Cour fédérale lorsqu'ils exercent un recours en révision de la décision de communiquer des documents qui peuvent contenir des renseignements confidentiels de nature commerciale. (p. 33)

3.19 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information*, non seulement pour prévoir des critères de détermination du préjudice, mais également pour préciser que l'article s'applique uniquement aux avis et aux procès-verbaux utilisés pour prendre des décisions de nature politique, et non à des informations factuelles utilisées dans le processus décisionnel courant du gouvernement. L'exception ne devrait en outre viser que les documents datés de moins de dix ans lors de la demande. (p. 34)

3.20 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 27 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour préciser que l'exception concernant le secret professionnel des avocats ne s'applique que lorsqu'un litige est en instance ou que des négociations sont en cours, ou qu'on peut raisonnablement prévoir un tel litige ou de telles négociations. (p. 34)

3.21 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 10(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* et le paragraphe 16(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour autoriser l'institution gouvernementale à refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document uniquement lorsque la divulgation de l'existence même de ce document équivaldrait à révéler des renseignements faisant l'objet d'exceptions en vertu des articles 13, 15, 16 ou 17 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou des articles 19, 21, 22 ou 25 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (renseignements d'autres gouvernements, affaires internationales et défense nationale, enquêtes de police et sécurité des individus). (p. 35)

3.22 Le Comité recommande que l'exclusion des documents du Cabinet du champ d'application de la loi, qui est prévue à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, soit supprimée et qu'elle soit remplacée par l'application aux documents du Cabinet des règles d'exception ordinaires. Aucun critère de détermination du préjudice ne devrait être inclus dans ces règles d'exception. (p. 38)

3.23 Le Comité recommande que l'alinéa 69(1)a [notes destinées au Cabinet], l'alinéa 69(1)b [documents de travail] et l'alinéa 69(1)e [documents d'information à l'usage des ministres], de même que l'alinéa 69(3)b de la *Loi sur l'accès à l'information* [alinéas 70(1)a, b) et e) et alinéa 70(3)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*] soient supprimés. Les mesures

d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet pourraient être formulées de la façon suivante :

(1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication des documents qui rentrent dans l'une ou l'autre des catégories énumérées ci-dessous si leur divulgation risque de révéler la teneur des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada :

- a) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- b) documents employés en vue ou faisant état de consultations entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- c) avant-projets de loi ou de règlement;
- d) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à c).

(2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs. (p. 38)

3.24 Le Comité recommande que la période d'exemption de vingt ans prévue pour les documents confidentiels du Cabinet soit réduite à quinze ans. (p. 39)

3.25 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qu'on y prévoie un mécanisme spécial d'examen des documents du Cabinet. Toute demande de révision d'une décision rendue en vertu des mesures d'exception touchant les documents du Cabinet devrait être présentée uniquement au juge en chef adjoint de la Cour fédérale, conformément aux procédures similaires prévues à l'article 52 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 51 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 39)

LES COMMISSAIRES ET LA COUR

4.1 Le Comité recommande que les pouvoirs fondamentaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée de recommander la divulgation de certains documents soient confirmés, mais que l'on modifie les deux lois pour autoriser les deux Commissaires à rendre des ordonnances exécutoires pour certaines questions accessoires (ayant trait plus particulièrement aux délais de communication, aux frais de communication, à la dispense des frais de communication et à la prorogation des délais). (p. 44)

4.2 Le Comité recommande que le Commissaire à l'information soit autorisé par la loi à faire des vérifications auprès des institutions fédérales, entre autres, pour déterminer dans quelle mesure le principe de la transparence du gouvernement qui sous-tend la *Loi sur l'accès à l'information* est respecté. Il faudrait également prévoir les ressources additionnelles dont le Commissaire à l'information aurait besoin pour s'acquitter de cette nouvelle responsabilité. (p. 44)

4.3 Le Comité recommande que le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée soient séparés, afin d'éviter tout conflit d'intérêts réel ou perçu lorsque les Commissaires s'acquittent de leur mandat respectif. Il faudrait également prévoir des crédits parlementaires distincts pour chaque Commissariat. (p. 44)

4.4 Le Comité recommande que les articles 49 et 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* et les articles 48 et 49 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient modifiés de façon à prévoir un seul processus de révision judiciaire *de novo*. (p. 46)

4.5 Le Comité recommande de surcroît que les deux lois précisent clairement que la Cour est habilitée à substituer son propre jugement à celui d'une institution fédérale dans l'interprétation de la portée de toutes les dispositions relatives aux exceptions. (p. 46)

QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

5.1 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor mette à jour ses *Lignes directrices provisoires* et les publie à titre de lignes directrices définitives dans le *Manuel de la politique administrative* dans les 12 mois du dépôt du présent rapport au Parlement. (p. 50)

5.2 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor présente au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général un mémoire décrivant les pratiques administratives détaillées de Statistique Canada et des Archives publiques du Canada concernant la mise en oeuvre des pratiques de gestion des documents prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 50)

5.3 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor continue de publier ses *Rapports de mise en oeuvre* et que le ministère de la Justice continue de publier ses *Communiqués*, étant donné leur importance pour aider les institutions fédérales à appliquer la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*. (p. 51)

5.4 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée entreprenne des vérifications régulières de l'application des articles 4 à 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Pour stipuler clairement cette responsabilité, le Comité recommande que l'on ajoute au paragraphe 37(1) la précision suivante : «Pour le contrôle d'application des articles 4 à 8, le Commissaire à la protection de la vie privée peut ... tenir des enquêtes et des vérifications quant aux renseignements personnels qui relèvent des institutions fédérales.» (p. 51)

5.5 Le Comité recommande de surcroît que le mot «peut» au paragraphe 37(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit remplacé par le mot «doit», pour bien montrer l'importance de ces responsabilités en matière de vérification et d'enquête lorsqu'il s'agit de contrôler l'application de la loi (sans priver le Commissaire à la protection de la vie privée de tout pouvoir discrétionnaire qu'il a d'entreprendre des vérifications et des enquêtes de contrôle et d'application dans des cas particuliers). (p. 51)

5.6 Le Comité recommande que le président du Conseil du Trésor émette des lignes directrices enjoignant aux institutions fédérales de respecter les principes exposés ci-dessous; le Comité recommande également que des dispositions précises énonçant ces principes et donnant la définition de «couplage des données» soient ajoutées à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

Les institutions fédérales devraient être tenues :

- a) de faire paraître dans la *Gazette du Canada* un préavis de soixante jours (période d'observations) lorsqu'elles se proposent de coupler des données, et de décrire toutes leurs pratiques actuelles de couplage de données et le genre de renseignements obtenus par couplage dans la mise à jour annuelle du *Répertoire des renseignements personnels*;
- b) de donner suffisamment de détails lorsqu'elles annoncent les couplages envisagés pour permettre aux intéressés de déterminer clairement les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui autorisent ces couplages; et
- c) d'enregistrer tout nouveau fichier établi par couplage de données. (p. 53)

5.7 Le Comité recommande de surcroît que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdise le couplage des données, sauf dans certaines circonstances soigneusement circonscrites, particulièrement lorsqu'il s'agit de couplages supposant l'usage de données personnelles relevant d'une autre institution gouvernementale. (p. 53)

5.8 Le Comité recommande que le Commissaire à la protection de la vie privée fasse preuve d'une vigilance toute particulière dans son examen des pratiques de couplage de données et qu'il prenne les mesures nécessaires pour porter les abus perçus à l'attention du Parlement, à la fois dans son rapport annuel et dans ses témoignages devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. (p. 53)

5.9 Le Comité recommande que l'on ajoute à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* un nouvel article qui limiterait la collecte et l'utilisation des numéros d'assurance sociale à des usages explicitement autorisés par une loi ou un règlement fédéral. Dans les autres cas, la loi devrait interdire au gouvernement fédéral, aux provinces ou au secteur privé de priver de biens ou de services un individu du seul fait qu'il refuse de fournir son numéro d'assurance sociale. Le Comité recommande également que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoie une cause d'action officielle pour les individus à qui l'on oppose un tel refus. (p. 55)

5.10 Le Comité recommande que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée de la façon suivante :

Il est illégal pour une institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou pour le secteur privé de demander à quiconque son numéro d'assurance sociale, sauf pour des fins expressément autorisées par la loi.

Il est illégal pour toute institution gouvernementale fédérale, provinciale ou locale ou pour le secteur privé de refuser à quiconque un droit, un avantage ou un privilège prévu par la loi du seul fait que l'individu en question refuse de fournir son numéro d'assurance sociale, à moins que la communication du numéro d'assurance sociale soit exigée par une loi fédérale.

Toute institution fédérale qui demande à un individu de fournir son numéro d'assurance sociale doit préciser si la communication est impérative ou volontaire, en vertu de quelle loi ou de quel autre texte réglementaire le numéro d'assurance sociale est demandé, et quels usages il en sera fait. (p. 55)

5.11 Le Comité recommande que l'on abroge les articles 18 et 36 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* afin d'éliminer le principe des fichiers inconsultables, rien ne justifiant véritablement ce principe, compte tenu des solides mesures d'exception à la communication de renseignements qui sont prévues dans la loi. (p. 58)

5.12 Le Comité recommande que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée et qu'on y prévoie des sanctions pénales pour toute infraction délibérée à ses dispositions. Cette modification interdirait à quiconque de communiquer délibérément des renseignements personnels en contravention de la loi, de maintenir délibérément un fichier de renseignements personnels en contravention de la loi, ou de présenter une demande frauduleuse de communication ou de correction de renseignements personnels. (p. 59)

5.13 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour autoriser les individus concernés par les renseignements personnels à intenter des poursuites en dommages-intérêts s'ils ont subi un préjudice discernable par suite du non-respect des obligations statutaires suivantes :

1. L'obligation de ne recueillir que des renseignements autorisés ou pertinents;
2. L'obligation de s'abstenir de communiquer ou de transférer des données sans autorisation;

3. L'obligation de donner accès aux documents et d'y apporter des corrections. (p. 61)

5.14 Le Comité recommande que selon les règles de la cour, les personnes lésées soient autorisées à intenter des poursuites en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de la façon la plus simple possible. De surcroît, la Cour fédérale du Canada devrait normalement accorder les dépens procureur-client au requérant qui a gain de cause. (p. 61)

5.15 Le Comité recommande que le gouvernement, les institutions fédérales et le Parlement prennent en considération les exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* concernant la version préliminaire ou la version finale de tout texte législatif, règlement ou politique qui auront des répercussions sur la vie privée des Canadiens, et qu'ils en informent le Commissaire à la protection de la vie privée. (p. 63)

5.16 Le Comité recommande que toute mesure législative présentée au Parlement qui a des répercussions sur la collecte, la conservation, la protection et le retrait des renseignements personnels soit accompagnée d'une évaluation de ces répercussions par l'institution fédérale présentant la mesure législative, pour examen et commentaires par le Commissariat à la protection de la vie privée. (p. 63)

5.17 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon à y préciser que tous les renseignements personnels conservés dans le Centre d'information de la police canadienne sont pleinement assujettis aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 65)

5.18 Le Comité recommande de surcroît que le Commissaire à la protection de la vie privée soit chargé d'évaluer et de vérifier les politiques et les pratiques du CIPC et d'autres bases de données automatisées comparables, afin de s'assurer que les droits des Canadiens en matière de renseignements personnels sont adéquatement protégés. (p. 65)

5.19 Le Comité recommande que toutes les institutions gouvernementales présentement visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* permettent à leurs employés d'accéder à leurs dossiers personnels de façon informelle, plutôt que d'exiger qu'ils présentent une demande formelle en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 66)

5.20 Le Comité recommande que toutes les institutions qui seront visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, conformément aux recommandations faites plus tôt, y compris les sociétés d'État et les entreprises du secteur privé de compétence fédérale, permettent à leurs employés d'accéder à leurs dossiers personnels de façon informelle, plutôt que d'exiger qu'ils présentent une demande formelle en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 66)

5.21 Le Comité recommande que l'on intègre la définition suivante de l'expression «usage compatible» à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

«Usage compatible» s'entend, en ce qui concerne la communication d'un document ou de renseignements personnels, de tout usage qui est conforme aux fins pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis, et qui est nécessaire à l'institution qui a recueilli ou obtenu le document ou les renseignements personnels pour s'acquitter de ses responsabilités statutaires ou pour exploiter un programme expressément autorisé par la loi. Un usage ne peut être compatible que s'il a un lien pertinent et direct avec les fins premières pour lesquelles le document ou les renseignements ont été recueillis ou consignés. (p. 68)

5.22 Le Comité recommande de surcroît que le Conseil du Trésor rappelle énergiquement aux institutions fédérales leur obligation, en vertu de l'article 9(3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, d'indiquer les nouveaux usages compatibles dans le *Répertoire sur les*

renseignements personnels et d'aviser le Commissaire à la protection de la vie privée de l'usage qui a été fait des documents ou pour lequel ils ont été communiqués si les nouveaux usages compatibles n'ont pas été indiqués dans le Répertoire. (p. 68)

5.23 Le Comité recommande que la définition de «renseignements personnels» qui figure à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifiée comme suit :

1. Que le paragraphe 3(m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit modifié pour préciser que l'individu doit être décédé depuis plus de 10 ans (au lieu de 20 ans), ou qu'il doit s'être écoulé 100 ans depuis sa date de naissance.
2. Que le responsable d'une institution fédérale soit autorisé à communiquer des renseignements personnels pour des motifs de sécurité et de santé publiques. (p. 69)

5.24 Le Comité recommande que la définition suivante soit ajoutée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

«Droit à la vie privée» s'entend du droit d'un individu, d'un groupe ou d'un organisme de déterminer librement quand, de quelle façon et dans quelle mesure des renseignements le concernant seront communiqués à d'autres. (p. 69)

5.25 Le Comité recommande que la disposition suivante soit ajoutée à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, afin de garantir que toutes les institutions visées par la loi maintiennent des normes de sécurité appropriées au sujet des renseignements personnels :

Les institutions fédérales sont tenues d'adopter des mesures de sécurité administrative, technique et physique appropriées pour assurer la sécurité et la confidentialité des dossiers et pour les protéger contre toute menace ou danger éventuel à leur sécurité ou à leur intégrité qui pourrait entraîner un préjudice substantiel, de l'embarras, des inconvénients ou une injustice pour tout individu au sujet desquels des renseignements sont conservés. (p. 70)

QUESTIONS CONCERNANT PARTICULIÈREMENT LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

6.1 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour supprimer l'exigence selon laquelle une demande d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* doit se faire obligatoirement sur la formule prescrite. (p. 75)

6.2 Le Comité recommande qu'à des fins statistiques et administratives, toute demande d'accès présentée par écrit et mentionnant la *Loi sur l'accès à l'information* soit considérée comme une demande présentée en vertu de la loi. (p. 75)

6.3 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour supprimer l'obligation de verser des frais initiaux accompagnant une demande d'accès. On devrait également modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance exécutoire permettant à une institution fédérale de ne pas tenir compte de demandes frivoles ou abusives présentées en vertu de la loi. Une telle ordonnance devrait par ailleurs pouvoir faire l'objet d'un appel devant la Cour fédérale. (p. 76)

6.4 Le Comité recommande que l'on maintienne la règle selon laquelle il n'y a pas de droits à verser pour les cinq premières heures de recherche et de préparation. (p. 77)

6.5 Le Comité recommande qu'il n'y ait pas de droits à verser si la recherche n'aboutit pas à la communication d'un document. (p. 77)

6.6 Le Comité recommande que dès qu'un document a été communiqué à l'auteur d'une demande d'accès, toute personne qui présente une demande subséquente soit en mesure d'examiner le document en question dans une salle de lecture de l'institution fédérale. Une liste des documents communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être consultable à la salle de lecture et être publiée dans le rapport annuel de l'institution fédérale. Si d'autres personnes veulent un document déjà communiqué, elles devraient être tenues de payer au plus des frais raisonnables de photocopie, sans autres frais additionnels au titre de la recherche et de la préparation. (p. 77)

6.7 Le Comité recommande que l'on modifie le Règlement sur l'accès à l'information pour que les frais de photocopie soient dorénavant fixés en fonction des taux du marché. Les frais de photocopie devraient généralement être conformes aux frais chargés par les Archives publiques du Canada, dans la mesure où ceux-ci reflètent généralement les conditions du marché dans la Région de la Capitale nationale. (p. 77)

6.8 Le Comité recommande que l'on adopte une politique régissant la dispense du versement des droits par le biais d'une modification à la *Loi sur l'accès à l'information* ou au règlement, afin d'uniformiser les pratiques à l'échelle du gouvernement du Canada. Les critères suivants devraient être pris en considération :

a) est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?

b) est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique publique, du thème de sa recherche?

c) est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?

d) est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?

e) est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour diffuser cette information. Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un chercheur ou qu'il ait «l'intention d'écrire un livre» ne satisfait pas à ce dernier critère? (p. 78)

6.9 Le Comité recommande de surcroît que les auteurs de demandes puissent continuer de porter plainte devant le Commissaire à l'information au sujet des frais et des dispenses, et que le Commissaire soit autorisé à rendre des ordonnances exécutoires à cet égard, sans qu'il soit nécessaire de recourir à une révision judiciaire. (p. 79)

6.10 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour préciser que le délai prévu pour le traitement d'une demande commence à la date de réception de ladite demande. (p. 80)

6.11 Le Comité recommande que dans les cas où l'institution fédérale ne réussit pas à respecter les délais prévus dans la loi, l'auteur de la demande soit informé de son droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information. (p. 80)

6.12 Le Comité recommande que la période initiale de traitement de la demande par l'institution fédérale soit réduite de trente à vingt jours et que la période maximale de prorogation soit de quarante jours, à moins que le Commissaire à l'information n'émette un certificat confirmant le bien-fondé d'une nouvelle prorogation. C'est à l'institution fédérale qu'il reviendrait de justifier de

telles prolongations. Le Comité recommande fortement au Conseil du Trésor de surveiller le coût de l'application de cette recommandation et d'en faire rapport au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans l'année qui suit son adoption. (p. 80)

6.13 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* pour autoriser le Commissaire à l'information à rendre une ordonnance dispensant l'auteur de la demande d'acquiescer tous les frais liés à celle-ci si l'institution fédérale ne lui répond pas dans le délai prescrit sans justification adéquate. (p. 80)

6.14 Le Comité recommande que le Conseil du Trésor, en collaboration avec la Commission de la Fonction publique, entreprenne une étude des moyens qui permettraient d'accélérer le traitement des demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette étude devrait commencer le plus tôt possible et un rapport devrait être soumis au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans un délai d'un an. (p. 80)

6.15 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour imposer une limite de temps de soixante jours aux enquêtes menées par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Si le rapport d'enquête n'est pas prêt dans ce délai, on remettra à l'auteur de la demande un certificat l'autorisant à recourir directement à la révision judiciaire. Le certificat en question ne contiendrait pas de recommandation, mais une simple déclaration selon laquelle l'enquête n'a pu être menée à bien dans le délai prévu de soixante jours. L'auteur de la demande aurait alors le choix d'attendre que l'enquête soit terminée ou de s'adresser directement aux tribunaux. (p. 81)

6.16 Le Comité recommande que l'on ajoute à la *Loi sur l'accès à l'information* une disposition enjoignant à une institution fédérale qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il serait dans l'intérêt du public de divulguer un document si celui-ci fait état d'un danger grave pour l'environnement ou la santé ou la sécurité publiques, de divulguer ledit document dès que cela est faisable. (p. 82)

LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE : QUESTIONS D'ACTUALITÉ

7.1 Le Comité recommande que la définition des « renseignements personnels » qui figure à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit élargie à tout genre de surveillance électronique qui comprend la collecte de données personnelles sous quelque forme que ce soit. À cette fin, les enregistrements vidéo, les échantillons d'urine, les photographies et les enregistrements sonores concernant un individu identifiable devraient être ajoutés explicitement à la liste des renseignements personnels prévue à l'article 3. (p. 86)

7.2 Le Comité recommande que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise explicitement le Commissaire à la protection de la vie privée à surveiller les innovations pertinentes dans le domaine des pratiques de surveillance électronique et à enquêter au sujet de toute plainte sur ces aspects du contrôle et de la surveillance électroniques au gouvernement fédéral, dans les sociétés d'État et chez les employeurs qui sont régis par le gouvernement fédéral. (p. 86)

7.3 Le Comité recommande que les aspects des tests de polygraphe et des analyses d'urine qui concernent la collecte et l'utilisation de renseignements personnels soient entièrement assujettis à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et au droit de contrôle du Commissaire à la protection de la vie privée. La juridiction de celui-ci devrait être élargie aux institutions fédérales, aux sociétés d'État et aux employeurs du secteur privé qui sont régis par le gouvernement fédéral. (p. 87)

7.4 Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'acquitte avec conviction et vigueur de l'engagement qu'il a pris en 1984 de promouvoir l'adoption de codes volontaires de protection des données personnelles dans le secteur privé, conformément aux Lignes directrices de l'OCDE. La responsabilité des mesures à prendre à cet égard revient au ministère des Affaires extérieures et au ministère de la Justice. Ceux-ci devraient présenter au Parlement, dans les 18 mois suivant le dépôt des présentes à la Chambre des communes, un rapport sur les engagements pris par le secteur privé. (p. 88)

7.5 Le Comité recommande que les dispositions concernant les droits à la protection des renseignements personnels prévues aux articles 4 à 9 (code de pratiques équitables), 12 à 17 (droits d'accès aux renseignements personnels) et 29 à 35 (pouvoir du Commissaire à la protection de la vie privée en matière de plaintes et d'enquêtes) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soient élargies aux entreprises du secteur privé de compétence fédérale par le biais d'une nouvelle partie à la loi. (p. 92)

7.6 Le Comité recommande de surcroît que le Commissaire à la protection de la vie privée ait qualité pour examiner et approuver les mesures adoptées par les entreprises privées de compétence fédérale pour l'application des dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Commissaire devrait également être autorisé à faire rapport au Parlement sur les progrès de l'adoption de programmes satisfaisants de protection des renseignements personnels dans les entreprises privées de compétence fédérale. (p. 92)

7.7 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour donner au Commissaire à la protection de la vie privée la compétence nécessaire pour contrôler les répercussions des technologies d'information sur la protection des renseignements personnels dans le secteur public, dans les sociétés d'État et dans les entreprises privées de compétence fédérale. Le Comité recommande instamment que ce pouvoir de contrôle s'exerce en consultation avec les institutions fédérales concernées, notamment le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, Approvisionnement et Services Canada, le ministère des Communications, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et le Conseil des sciences du Canada. (p. 93)

7.8 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 60 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour autoriser le Commissaire à la protection de la vie privée à entreprendre des études spéciales connexes de sa propre initiative. (p. 94)

7.9 Le Comité recommande de surcroît que l'on modifie l'article 60 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour donner à la Chambre des communes le pouvoir de demander au Commissariat à la protection de la vie privée d'entreprendre des études spéciales ou de lui renvoyer de telles études. Il est entendu que si le Commissariat est ainsi chargé de telles études spéciales, il faudra lui donner les ressources nécessaires pour les réaliser, afin d'éviter qu'il ait à affecter les ressources qu'il consacre actuellement à ses autres activités. (p. 94)

7.10 Le Comité recommande que le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, les institutions fédérales et le Commissaire à la protection de la vie privée établissent de nouvelles politiques et de nouvelles pratiques pour faire face aux nouveaux problèmes de protection des renseignements personnels que posent le stockage et l'utilisation des données personnelles dans des micro-ordinateurs. (p. 95)

7.11 Le Comité recommande que le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor et le Commissaire à la protection de la vie privée présentent chacun au Parlement un rapport sur les solutions à apporter à ces nouveaux problèmes dans les dix-huit mois suivant le dépôt des présentes. (p. 95)

7.12 Le Comité recommande que le gouvernement procède à un examen et à une étude des répercussions, pour la protection de la vie privée des résidents canadiens, des flux transfrontières de données dans le secteur public et dans le secteur privé. Une telle étude devrait être présentée au Parlement dans l'année qui suit le dépôt des présentes. (p. 96)

AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT À L'ACCÈS À L'INFORMATION

8.1 Le Comité recommande que l'on abroge l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* [renseignement confidentiel du Conseil privé] et que l'on modifie l'article 36.2 pour y prévoir une autre catégorie de renseignements exclus, soit les renseignements confidentiels du Conseil privé. Aux fins de cette disposition, la définition de «renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada» devrait être modifiée conformément à la modification proposée au chapitre 3 des présentes. (p. 104)

CONCLUSIONS

9.1 Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour enjoindre au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de tenir des audiences pour examiner les rapports annuels du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée dans les 90 jours de séance qui suivent leur dépôt à la Chambre des communes. Cet examen serait prévu dans un ordre de renvoi permanent; il faudrait également prévoir le personnel professionnel nécessaire pour aider le Comité dans sa tâche. (p. 110)

9.2 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences régulières ou spéciales (pour examiner des questions particulières), afin de passer en revue les rapports annuels des institutions et organisations qui sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. (p. 110)

9.3 Le Comité recommande que les institutions fédérales continuent de rédiger des rapports annuels sur l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* conformément aux articles 72 de chacune des deux lois, et que ces rapports continuent d'être présentés au Parlement, au Commissaire à l'information et(ou) au Commissaire à la protection de la vie privée, selon le cas, de même qu'au ministère de la justice et au Conseil du Trésor. (p. 112)

9.4 Le Comité recommande que, sur une base périodique et selon une formule de roulement, ou encore à titre exceptionnel, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général examine certains rapports annuels reçus des institutions fédérales en vertu des articles 72 de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et tienne des audiences à leur sujet. (p. 112)

9.5 Le Comité recommande que l'on modifie l'article 72 de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour enjoindre au Conseil du Trésor de préparer un rapport annuel global sur l'application des deux lois, d'après les rapports annuels reçus des institutions fédérales. Le Conseil du Trésor devrait émettre des instructions précises à l'intention des institutions sur le contenu de leurs rapports annuels. Ce rapport annuel global devrait être présenté au Parlement au plus tard le 1^{er} octobre de chaque année. (p. 112)

9.6 Le Comité recommande que le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général tienne des audiences annuelles et prépare un rapport, s'il y a lieu, au sujet du rapport global soumis par le Conseil du Trésor concernant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dans les 90 jours du dépôt dudit rapport global à la Chambre des communes. (p. 112)

9.7 Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 75(2) de chacune des *Loi sur l'accès à l'information* et *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour préciser que le comité établi par le Parlement en vertu du paragraphe 75(1) doit être chargé d'examiner à fond les dispositions et les conséquences de l'application des deux lois dans les quatre ans suivant le dépôt du présent rapport au Parlement, et, dans un délai d'un an à compter du début de cet examen, de présenter au Parlement son rapport à ce sujet de même que les modifications qu'il recommande. (p. 113)

Introduction

Un ordre de renvoi daté du 19 novembre 1984 chargeait le Comité de revoir la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection de la vie privée* qui correspondent aux S.O. 1980-1981-1982-1983, c. 111, annexes I et II. Le paragraphe 75(1) de chacune de ces Lois prévoit explicitement un examen approfondi. Dans le cas de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité doit aussi se confier une responsabilité supplémentaire. Aux termes d'une des exceptions prévues au paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le responsable d'une institution fédérale ne peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II. Aux termes du paragraphe 24(2) de cette même Loi, le Comité doit examiner toutes les dispositions figurant à l'annexe II de la Loi et déposer devant le Parlement un rapport portant sur la nécessité de ces dispositions, et sur le secteur dans laquelle elles doivent être conservées.

Le Comité doit s'acquiescer de cette nouvelle responsabilité dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la *Loi* ou, si le Parlement ne s'y engage pas, dans les quatre premiers jours de séance ultérieurs. La *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur le 27 janvier 1982 par conséquent, le Comité est tenu par la Loi de présenter son rapport sur la nécessité des dispositions énumérées à l'annexe II d'ici le 1^{er} juillet 1985, ou, si le Parlement ne s'y engage pas, dans les quatre premiers jours de séance ultérieurs. Il a toutefois un an à compter du début de son mandat de présenter au Parlement son rapport plus approfondi sur la *Loi sur l'accès à l'information*, et sur son application de la vie privée.

Cet échéancier pose certains problèmes. Au lieu de voir le Comité déposer son rapport sur les recommandations sur une question plus précise, nous nous sommes efforcés de le faire en vertu des termes de l'article 75 de chacune des deux Lois.

L'article 24 en contexte

La plupart de ce qu'on appelle des lois sur la liberté d'information constituent des exceptions à la règle de communication découlant de l'application d'autres lois. Ainsi, le *Freedom of Information Act* de la Nouvelle-Écosse, première loi de son genre au Canada, interdit l'accès aux documents qui entraînent la communication de renseignements dont la confidentialité est protégée aux termes d'une autre loi. La *Loi sur le droit à l'information* de Nouvelle-Brunswick interdit la communication de documents pour les mêmes raisons. Le *Freedom of Information Act* de l'Ontario contient des dispositions tout à fait semblables.

Il est facile de comprendre l'intérêt d'une exemption générale englobant toutes les autres lois. Au lieu d'avoir à déterminer séparément toutes les dispositions figurant dans les autres lois et protégeant la confidentialité de certains renseignements devant être

ANNEXE B

RAPPORT DU COMITÉ VISANT LE PARAGRAPHE 24 (LE 19 JUIN 1986)

Relativement à son ordre de renvoi du lundi 19 novembre 1984 concernant l'examen des lois sur l'Accès à l'information et sur la *Protection des renseignements personnels*, et conformément au paragraphe 24(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, votre Comité a convenu de soumettre le rapport suivant.

Introduction

Un ordre de renvoi daté du 19 novembre 1984 chargeait le Comité de revoir la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection de la vie privée* qui correspondent aux S.C. 1980-1981-1982-1983, c. 111, annexes I et II. Le paragraphe 75(1) de chacune de ces Lois prévoit explicitement un examen approfondi. Dans le cas de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité s'est aussi vu confier une responsabilité supplémentaire. Aux termes d'une des exceptions prévues au paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents «contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II». Aux termes du paragraphe 24(2) de cette même Loi, le Comité doit examiner toutes les dispositions figurant à l'annexe II de la Loi et déposer devant le Parlement un rapport «portant sur la nécessité de ces dispositions, ou sur la mesure dans laquelle elles doivent être conservées».

Le Comité doit s'acquitter de cette deuxième responsabilité «dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la... Loi ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs». La *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1983. Par conséquent, le Comité est tenu par la Loi de présenter son rapport sur la nécessité des exceptions statutaires contenues à l'annexe II d'ici le 1^{er} juillet 1986, ou si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance antérieurs. Il a toutefois un an à compter du début de son étude pour présenter au Parlement son rapport plus approfondi sur la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection de la vie privée*.

Cet échéancier pose certains problèmes. Au point de vue pratique, le Comité doit présenter des recommandations sur une question plus précise avant de procéder à un examen approfondi prévu aux termes de l'article 75 de chacune des deux Lois.

L'article 24 en contexte

La plupart de ce qu'on appelle des lois sur la liberté d'information contiennent certaines autres exceptions à la règle de communication découlant de l'application d'autres lois. Ainsi, le *Freedom of Information Act* de la Nouvelle-Écosse, première loi de son genre au Canada, interdit l'accès aux documents qui entraîneraient la communication de renseignements dont la confidentialité est protégée aux termes d'une autre loi. La *Loi sur le droit à l'information* du Nouveau-Brunswick interdit aussi la communication de documents pour les mêmes raisons. La *Freedom of Information Act* de Terre-Neuve contient des dispositions tout à fait semblables.

Il est facile de comprendre l'intérêt d'une exception générale englobant celles contenues dans d'autres lois. Au lieu d'avoir à déterminer comment toutes les dispositions figurant dans de multiples autres lois et protégeant la confidentialité de certains renseignements doivent être interprétées au

regard des exceptions stipulées dans la loi sur la liberté d'information, il suffit au Parlement de les indiquer dans cette dernière, permettant ainsi aux fonctionnaires de s'y reporter ultérieurement pour justifier tout refus de communiquer un dossier.

Par contre, l'inconvénient de cette méthode est que la personne demandant à consulter des dossiers aux termes d'une loi sur la communication des renseignements n'est pas en mesure d'établir clairement l'étendue de ses droits. Il faudra se demander quelles sont les autres dispositions sur la confidentialité qui sont assujetties à la loi générale sur la divulgation. S'il s'agit d'exceptions obligatoires, il suffira de les chercher dans le recueil des lois. Mais si la divulgation de renseignements est laissée à la discrétion de fonctionnaires, il sera alors très difficile d'établir clairement l'étendue des droits d'accès aux dossiers gouvernementaux. La situation devient encore plus ambiguë lorsque la loi sur la liberté d'information *oblige* le fonctionnaire à refuser la divulgation alors que d'autres lois lui *permettent* de divulguer des renseignements selon les circonstances.

Historique

Le 24 octobre 1979, le gouvernement progressiste-conservateur a présenté le projet de loi C-15, *Loi sur la liberté d'information*. Ce projet de loi contenait une exception obligatoire permettant de refuser la communication de documents «contenant des renseignements dont une autre loi du Parlement interdit la communication au public ou aux personnes non autorisées» (art. 25). Cette exception assez générale était assujettie à certaines conditions, c'est-à-dire que la loi en question devait (1) prévoir une interdiction absolue, (2) fixer des critères de non-divulgation ou (3) préciser les genres de renseignements à ne pas divulguer. La divulgation du document ne pouvait pas être refusée si l'une de ces conditions ne s'appliquait pas. Ainsi, si les dispositions de confidentialité contenues dans une autre loi portaient sur des données commerciales concernant un tiers figurant dans des documents gouvernementaux, mais que cette disposition ne soit pas du genre de celles prévues dans les exceptions du projet de loi, la divulgation de ces données pourrait encore être refusée en vertu de l'exception portant sur la confidentialité des renseignements commerciaux.

Le projet de loi C-15 abordait la question à peu près de la même façon que la modification apportée en 1976 à la *United States Freedom of Information Act*. Le projet de loi C-43, présenté par le gouvernement libéral en 1980, reprenait à son tour textuellement l'article correspondant du projet de loi C-15. En outre, il ajoutait une disposition semblable à celle du paragraphe 24(2) de la Loi actuelle, autorisant le Parlement à revoir toutes les dispositions de confidentialité d'autres lois. Le 4 novembre 1981, l'honorable Francis Fox, alors ministre responsable de cette loi, a présenté certaines modifications au projet de loi devant le Comité de la justice et des affaires juridiques de la Chambre des communes. Une de ces propositions a abouti à l'inclusion, pour la première fois, dans le projet de loi de l'annexe II.

On essayait par là de définir plus clairement la portée de l'exception en cause. Les témoins entendus estimaient que la nouvelle exception devait avoir préséance sur tout autre article de la *Loi sur l'accès à l'information*. Étant donné que d'autres lois empêchaient la divulgation de certains renseignements, la nouvelle Loi ne devait pas permettre que ces mêmes renseignements soient divulgués à moins de satisfaire une autre de ses exceptions.

Le Ministre a fait remarquer cependant, qu'il revenait au futur Comité parlementaire d'examiner chacune des dispositions figurant dans l'annexe II et de recommander leur maintien ou leur abandon. On prévoyait qu'il se pourrait que certaines de ces autres dispositions ne méritent plus la protection que leur avaient assurée d'autres législatures.

La portée de l'article 24

La *Loi sur l'accès à l'information* témoigne des difficultés que pose la rédaction d'une exception convenable à cet égard. Au lieu de parler en général d'autres restrictions statutaires touchant la divulgation d'informations, le paragraphe 24(1) est explicitement limité aux dispositions énoncées à l'annexe II de la Loi. Contrairement à d'autres mesures législatives sur la liberté d'information où l'on se contente de définir uniquement les catégories de lois couvertes par une telle exception, la portée du paragraphe 24(1) est définie de façon exhaustive.

À l'origine, l'annexe II contenait quelque 40 articles et paragraphes précis de 33 autres lois fédérales. Par la suite, la liste a été modifiée à cause de l'adoption d'amendements corrélatifs à certaines des lois énumérées, de l'abrogation ou du remplacement d'autres lois, et de l'addition de nouvelles lois. Actuellement, l'annexe de la *Loi sur l'accès à l'information* contient 47 dispositions précises portant sur la confidentialité appartenant à 38 lois. On trouvera à l'annexe A du présent rapport une liste à jour de ces dispositions et de leur libellé.

Les documents exemptés de la divulgation en vertu de l'annexe II sont extrêmement variés. Si le document faisant l'objet d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* contient «des renseignements dont la communication est restreinte en vertu» d'une des 47 autres dispositions, il ne peut être divulgué. Le paragraphe 24(1) constitue ce qu'on peut appeler une catégorie d'exceptions obligatoires: dès qu'il est déterminé qu'un document contient des renseignements d'un des genres visés par l'une de ces 47 autres dispositions, l'institution fédérale n'a d'autre choix que d'en refuser la divulgation. Cependant, très peu de ces autres dispositions ont un libellé interdisant absolument la divulgation; en général, elles ne font que «restreindre» la divulgation d'une certaine façon. En fait, la plupart donnent une certaine latitude à un fonctionnaire à l'égard de la divulgation de l'information — généralement à d'autres fonctionnaires ou à la personne même qui a fourni l'information.

Ces pouvoirs discrétionnaires variés s'accordent mal avec une catégorie d'exceptions obligatoires. Dans un mémoire extrêmement utile soumis au Comité par le Bureau du Commissaire à l'information, les dispositions énoncées à l'annexe II sont classées en fonction d'une échelle (voir la partie 7 du mémoire du Commissaire à l'information, mai 1986). Le degré de latitude à l'égard de la divulgation de renseignements confidentiels conféré par chacune des dispositions est examiné et définit en six catégories de latitude, allant de l'interdiction absolue à une latitude totale. À en juger par cette analyse, la plupart des dispositions soit autorisent la divulgation à d'autres institutions fédérales, soit permettent à un ministre ou à un haut fonctionnaire de divulguer de l'information en dehors du gouvernement fédéral dans certaines circonstances. (Voir, par exemple, la *Loi sur l'investissement Canada*, S.C. 1985, c.20, par. 36(3).)

On peut contester les catégories définies ci-dessus. On peut ne pas être d'accord avec l'insertion d'une disposition donnée dans une catégorie particulière. Néanmoins, dans l'ensemble, le Comité est d'accord avec la démarche à cet égard.

Recommandations

Quel est le résultat de ces observations? Le Comité interprète son mandat dans l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui est défini non pas dans un simple préambule, mais dans un article distinct de la loi :

- 2(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, 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.

L'existence du paragraphe 24(1) porte atteinte, dans une certaine mesure, à deux des trois principes énoncés dans cet article. Premièrement, cette exception à la règle du gouvernement ouvert ne peut être qualifiée de «précise et limitée». Dans la mesure où ces autres dispositions législatives confèrent de vastes pouvoirs discrétionnaires de divulgation des documents, ces exceptions à la règle de l'ouverture demeureront imprécises tant que ces pouvoirs discrétionnaires n'auront pas été effectivement exercés dans chaque cas. Pour reprendre les termes d'une décision importante d'un tribunal américain interprétant des dispositions analogues de la *Freedom of Information Act* des États-Unis, l'exception vise essentiellement à garantir que la politique de base sur le secret gouvernemental soit établie par l'appareil législatif et non par l'appareil exécutif, ce qui est conforme à l'un des grands objectifs de la Loi qui consiste à substituer au pouvoir discrétionnaire de l'administration le jugement des législateurs (*American Jewish Congress v. Kreps*, 574 F. 2d 624 at 628.(1978)).

Le paragraphe 24(1) porte aussi atteinte au principe du recours indépendant. Le Commissaire à l'information a en effet très peu de latitude dans l'examen des décisions du gouvernement de refuser de divulguer des documents en vertu de cette exception. Lorsqu'il étudie un refus de divulguer, tout ce que le Commissaire peut faire, c'est de déterminer si la divulgation est visée ou non par d'autres restrictions statutaires. Le cas échéant, même si la divulgation du document ne causerait vraisemblablement aucun tort identifiable, elle doit néanmoins être refusée. Cela reste vrai même si l'autre loi ne fait que restreindre la divulgation sans l'interdire. En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire ne peut même pas recommander que les pouvoirs discrétionnaires énoncés dans l'autre loi soient exercés en faveur de la divulgation dans les cas appropriés. De plus, le droit d'une personne faisant une demande d'information de faire infirmer une décision discrétionnaire en invoquant le libellé de ces autres lois ou au moyen d'un examen judiciaire est extrêmement limité.

L'article 2 comme le paragraphe 24(2) appelle une question essentielle: les dispositions contenues dans ces autres lois sont-elles «nécessaires»? Comme on l'a dit, on a confié au Comité la tâche de vérifier si chacune des dispositions figurant à l'annexe II doit demeurer dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous avons soigneusement étudié ces dispositions. Nous n'avons pas pour mandat de nous prononcer sur le bien-fondé d'un article donné d'une autre loi du point de vue de son principe. Par exemple, nous ne sommes pas habilités à décider s'il convient de protéger les informations contenues dans les demandes d'autorisation d'écoute électronique déposées en vertu de l'article 178.14 du *Code criminel* dans la mesure et de la manière prescrites. Pour évaluer le bien-fondé du principe que reflètent ces dispositions, il nous faudrait remettre en question la politique globale en matière de droit pénal. De la même façon, nous ne pouvons pas décider si c'est une «bonne» politique que d'interdire la divulgation d'informations concernant des formules, des procédés de fabrication et des secrets industriels en vertu du paragraphe 4(4) de la *Loi les contaminants de l'environnement*.

Cependant, le Comité peut et doit déterminer s'il convient de faire figurer ces exceptions, ainsi que d'autres exceptions statutaires, dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous avons conclu qu'en règle générale, l'annexe II de la Loi est inutile. Selon nous, dans chaque cas, les types d'informations protégés par une des dispositions énumérées seraient suffisamment protégés par une ou plusieurs des exceptions déjà énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. La plupart des dispositions énumérées à l'annexe II protègent soit des renseignements commerciaux confidentiels, soit des renseignements personnels. Les exceptions énoncées respectivement aux articles 20 et 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* sont amplement suffisantes pour protéger ces intérêts. Plus rarement, des informations relatives à la sécurité nationale, à l'exécution de la loi, aux relations fédérales-provinciales ou aux intérêts économiques du gouvernement sont protégées par certaines dispositions figurant à l'annexe II. Là encore, cependant, il y a suffisamment d'exceptions dans la *Loi sur l'accès à l'information* pour protéger ces importants intérêts de l'État.

Par exemple, dans le cas de la disposition du *Code criminel* précitée, des questions d'exécution de la loi et de protection de la vie privée exigent peut-être que l'information soit strictement protégée de toute divulgation non autorisée. Or, les nombreuses exceptions énoncées aux articles 16 et 19 de la *Loi*

sur l'accès à l'information suffisent à garantir le même degré de protection sans qu'il soit nécessaire de conserver des dispositions précises tirées du *Code criminel* dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

De même, dans le cas de la disposition de la *Loi sur les contaminants de l'environnement* précitée, l'article 20 de la *Loi sur l'accès à l'information* confère une protection suffisante — aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il faut certes admettre que l'article 20 accorde une certaine latitude à l'égard de divers types de renseignements commerciaux confidentiels, de sorte qu'en théorie, certains des renseignements décrits dans cette autre loi pourraient être divulgués si l'annexe II était supprimé. Cependant, il convient de faire deux réserves : 1) en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les tiers doivent être informés de tout risque de divulgation de renseignements commerciaux confidentiels (art. 28); et 2) la *Loi sur les contaminants de l'environnement* ne prévoit pas en elle-même d'interdiction absolue pour tous les renseignements pertinents fournis par des tiers. L'interdiction ne vise que les renseignements au sujet desquels il a été précisé par écrit qu'ils sont fournis à titre confidentiel — et même dans ce cas les renseignements, peuvent être communiqués «dans la mesure où cela peut être nécessaire aux fins de la présente loi».

Même si nous avons conclu que les intérêts protégés par les dispositions énoncées à l'annexe II pourraient être adéquatement protégés grâce aux exceptions déjà prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, nous sommes persuadés qu'il est nécessaire de maintenir trois exceptions explicites. Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur la statistique* et de la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* qui sont actuellement énumérées dans l'annexe concernent les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu ainsi que ceux fournis par les particuliers, les corporations et les syndicats ouvriers à des fins statistiques. Même si ces renseignements sont déjà amplement protégés grâce aux exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité estime qu'il est essentiel que des organismes comme Statistique Canada puissent donner à ceux qui leur communiquent des renseignements l'assurance que ces renseignements seront traités en toute confiance. Il a été démontré que cela vaut également pour les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu.

Par conséquent, le Comité recommande que la *Loi sur l'accès à l'information* soit modifiée de façon que l'article 24/annexe II soit abrogé et remplacé par de nouvelles exceptions mandatoires, qui engloberaient explicitement les intérêts visés par les trois dispositions énoncées dans ces trois autres Lois du Parlement, notamment la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers*.

Le Comité a étudié toutes les autres dispositions des lois et il a conclu que plusieurs d'entre elles n'étaient peut-être plus nécessaires, même celles qui figurent dans les lois initiales. Par exemple, le paragraphe 10(3) de la *Loi sur les produits dangereux* protège le caractère confidentiel des renseignements fournis par les fabricants de produits qui présentent un risque. Il est évident que le caractère confidentiel de renseignements de ce genre doit être assuré. Par contre, il semble superflu de conserver la disposition spéciale de cette autre loi, puisque les renseignements confidentiels fournis par les entreprises font l'objet d'exceptions énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Étant donné cependant la diversité des autres restrictions contenues dans les lois, il y aurait lieu de maintenir certaines d'entre elles dans la loi initiale pour l'application des règlements qui en découlent.

Par conséquent, le Comité recommande que le ministère de la Justice entreprenne une révision exhaustive des autres restrictions contenues dans les lois et qu'il modifie les lois initiales d'une manière conforme à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* donne à cette loi la primauté sur toutes les autres lois du Parlement. Par conséquent, la suppression de l'article 24 aurait pour résultat d'assujettir les autres dispositions incompatibles au code de divulgation des renseignements prévu dans cette loi.

Le Comité craint que l'on se retrouve sur un terrain glissant si l'on continue, comme à l'heure actuelle, à énumérer à l'annexe II diverses interdictions fondées sur d'autres lois. Il a reçu au cours de ses délibérations des mémoires de membres du public et du secteur privé qui voulaient voir ajouter d'autres dispositions dans l'annexe. Or, le fait d'ajouter à la *Loi sur l'accès à l'information* une foule d'exceptions fondées sur d'autres lois compromettrait, de toute évidence, l'esprit de la Loi. Au lieu d'une loi qui protégerait de façon globale notre droit d'obtenir communication de renseignements détenus par le gouvernement, nous n'aurions plus qu'un document amorphe. Le fait de préciser dans la *Loi sur l'accès à l'information* toutes les exceptions à son application aurait notamment l'avantage de tout réunir en une seule loi. Il ne serait plus nécessaire de consulter quelque autre loi que ce soit pour déterminer ses droits dans ce domaine d'intérêt vital.

Que nous réserve l'avenir? Qu'arrivera-t-il si le Parlement décide plus tard qu'il veut être absolument sûr que certains types de renseignements seront soustraits à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*? Espérons que de telles exceptions seront rares. Le cas échéant, cependant, les parlementaires devraient être tenus de préciser qu'ils veulent délibérément contourner la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Comité recommande que toute mesure législative visant à protéger le caractère confidentiel de certains renseignements par dérogation à la *Loi sur l'accès à l'information* devait être précédée de ces termes : «Nonobstant la *Loi sur l'accès à l'information*, ...».

Une telle disposition aurait pour effet de sensibiliser explicitement le Parlement aux conséquences de ses décisions à cet égard. Nous espérons ainsi que les dispositions ultérieures qui iraient à l'encontre des règles de communication des renseignements que prévoit la *Loi sur l'accès à l'information* se limiteront à un minimum.

ANNEXE «A»
Loi sur l'Accès à l'information
Annexe II
(article 24)

Loi	Disposition
1. Loi sur l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières	article 53
2. Loi sur l'administration de l'énergie	article 92
3. Loi sur l'aéronautique	paragraphes 3.8(1) et 5.5(5)
4. Loi de 1973 sur les allocations familiales	article 17
5. Loi anti-inflation	article 14
6. Loi sur les banques	article 251
7. Loi sur les banques d'épargne de Québec	article 59
8. Loi sur les brevets	article 10, paragraphe 10(5) et article 74
9. Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne	paragraphes 26(2) et 29(6)
10. Loi sur le casier judiciaire	paragraphe 6(2) et article 9
11. Loi sur les chemins de fer	paragraphe 254(2) article 331.3 et paragraphes 335(3) et (5)
12. Code canadien du travail	paragraphe 101(2)
13. Code criminel	articles 178.14 et 178.2
14. Loi sur la Commission du tarif	paragraphe 5(10)
15. Loi sur la Commission du textile et du vêtement	article 23
16. Loi sur les contaminants de l'environnement	paragraphe 4(4)
17. Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers	article 15
18. Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens	article 49
19. Loi sur les douanes	article 172
20. Loi canadienne sur les droits de la personne	paragraphe 37(3)

21. Loi sur le contrôle de l'énergie atomique article 9
22. Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale article 6.1
23. Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon paragraphe 95(14)
24. Loi de l'impôt sur le revenu article 241
25. Loi sur l'Investissement Canada article 36
26. Loi sur les marques de commerce paragraphe 49(6)
27. Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles paragraphe 27(1)
28. Loi sur le pétrole et le gaz du Canada article 50
29. Loi sur la production de défense article 23
30. Loi sur les produits dangereux paragraphe 10(3)
31. Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier article 17
32. Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques article 13
33. Régime de pensions du Canada article 107
34. Loi sur la sécurité de la vieillesse article 19
35. Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité article 18
36. Loi sur la statistique article 16
37. Loi sur la surveillance du secteur énergétique article 33
38. Loi sur le transport des marchandises dangereuses paragraphe 23(5)

Votre Comité demande que le gouvernement donne suite au présent rapport, conformément au paragraphe 99(2) du Règlement.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 8, 10 à 18, 20, 22 à 29 et 30, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
BLAINE A. THACKER

ANNEXE C

TÉMOINS

FASCICULE N°	DATE	ORGANISATIONS ET TÉMOINS
8	le 6 mai 1986	<p>Conseil du Trésor L'hon. Robert R. de Cotret Président du Conseil du Trésor Pierre Gravelle, secrétaire associé Gerald Bethell, directeur intérimaire, Renseignements sur le traitement de l'information, Direction de la politique administrative Peter Gillis, chef de groupe, Renseignements sur le traitement de l'information, Direction de la politique administrative</p>
10	le 8 mai 1986	<p>Ministère de la Justice L'honorable John Crosbie Ministre de la justice et Procureur général du Canada Stephen Skelly, Premier sous-ministre adjoint</p>
11	le 13 mai 1986	<p>Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée John Grace, Commissaire Gerard van Berkel, conseiller juridique</p>
12	le 14 mai 1986	<p>Bureau du Commissaire à l'information Inger Hansen, Commissaire à l'information Bruce Mann, commissaire adjoint à l'information Paul B. Tetro, avocat général Célyne Riopel, directrice, Division des plaintes à l'information</p>
13	le 20 mai 1986	<p>Ken Rubin</p> <p><i>La Ligue des droits et libertés</i> Pierrôt Péladeau Johanne Galipeau</p>
14	le 21 mai 1986	<p>Gerald Baldwin Thomas Riley</p>

- 15 le 22 mai 1986 **L'Association canadienne des éditeurs de quotidiens**
Tom Crowther, président et éditeur,
Daily Gleamer, Fredericton
Jeffrey Sallot, chef du bureau
d'Ottawa, *Globe and Mail*
Peter Calamai, correspondant national,
Southam News
David Vienneau, correspondant
parlementaire, *Toronto Star*
-
- 15 le 22 mai 1986 **Centre pour le journalisme d'enquête**
Don McGillivray, président
Leslie Sheppard, président du *Access to
Information Committee*
Jane Waterston, directrice exécutive
Jim Coughlin, adjoint administratif
- 16 le 27 mai 1986 **L'Association canadienne de libertés civiles**
Alan Borovoy, avocat-conseil général
- Groupe de recherche informatique et droit**
René Laperrière, professeur
- 17 le 28 mai 1986 **Syndicat national de la Fonction publique provinciale**
John Fryer, président
Michael Dagg
- 18 le 29 mai 1986 **Centre pour la défense de l'intérêt public**
Andrew Roman, avocat-conseil général
Elizabeth May, avocate-conseil adjointe
- L'Association des consommateurs du Canada**
David McKendry, directeur du Programme des industries
réglementaires
John Tyhurst, conseiller
- 20 le 3 juin 1986 **L'Association du barreau canadien**
Peter Grant, président, Groupe d'étude
sur la *Loi sur l'accès à
l'information* et la *Loi sur la
protection des renseignements
personnels*
Ron Atkey, membre du Groupe d'étude
Heather Mitchell, membre du Groupe
d'étude
Penny Bonner, membre du Groupe d'étude

- 22 le 4 juin 1986 **La Fédération canadienne des sciences sociales**
 Jack Granatstein, président, Groupe
 d'étude sur l'accès à l'information
 John McCamus, doyen, Faculté de droit,
 Osgoode Hall, université York
 Don Rowat, Département des sciences
 politiques, université Carleton
- 23 le 5 juin 1986 **Victimes d'Ottawa/Hull**
 David Nairn
- L'Office des droits des détenus(es)**
 Jean-Claude Bernheim, coordinateur
 Stephen Fineberg, membre du personnel
 George Papadatos (Pappas),
 pensionnaire, Institution de Ste-Anne
 des Plaines
- 24 le 5 juin 1986 **Bureau du Conseil Privé**
 Glen Shortliffe, sous-secrétaire du
 Cabinet (Opérations)
- 25 le 10 juin 1986 **L'Association canadienne des banquiers**
 Robert M. MacIntosh, président
 Robert R. Parker, président du Groupe
 de travail sur la confidentialité
- La Banque royale du Canada**
 Jack Burnett, premier vice-président et
 conseiller général
 Robert R. Parker, conseiller principal,
 Affaires gouvernementales et
 politique générale
 Ken Morrison, vice-président,
 Planification, technologie et gestion
 financière
- 26 le 11 juin 1986 **Ministère des Affaires extérieures**
 Derek Burney, sous-secrétaire d'État
 adjoint
 Kenneth Brown, coordonnateur de l'Accès
 à l'information et de la protection
 des renseignements personnels
 Michael Bittle, agent de l'Accès à
 l'information et de la protection des
 renseignements personnels

- Ministère de la Défense nationale**
 Lieutenant-général P.D. Manson,
 sous-ministre adjoint (Personnel)
 Major-général C.W. Hewson, chef,
 Renseignement et sécurité
 C.J. Gauthier, directeur général,
 Secrétariat exécutif, coordinateur de
 l'Accès à l'information
 S.P. Hunter, directeur général,
 Personnel (Coordination),
 coordinateur de la protection des
 renseignements personnels
 Colonel P. Partner, directeur, Services
 juridiques du personnel
 Colonel H. Rose, directeur, Sécurité
 des vols
- 27 le 12 juin 1986 **Ministère de l'Emploi et de l'Immigration**
 Diana Monnet, secrétaire exécutive
 J.B. Bissett, directeur exécutif,
 Immigration
 J.P. Walsh, directeur, Application des
 droits du public
- Ministère de la Santé nationale et du
 Bien-être social**
 David Kirkwood, sous-ministre
 Donald G. Ogston, directeur général,
 Vérification et révision des
 programmes
 Guy Demers, directeur, Centre d'accès à
 l'information et de protection de la
 vie privée
- 28 le 16 juin 1986 **La Fédération canadienne de droits et
 libertés**
 Don Whiteside, président
 Peter Rock
 Margot Young
- le 17 juin 1986 **La Société historique du Canada**
 Professeur René Durocher, Université de
 Montréal, président
 Professeur Christopher Armstrong,
 Université York
- 29 le 18 juin 1986 **Ministère du Solliciteur général**
 L'honorable Perrin Beatty
 Solliciteur général du Canada
 Michael Shoemaker, premier
 sous-solliciteur général adjoint

James Edwards, député

Secrétaire parlementaire au
ministre des CommunicationsMichael Binder, sous-ministre adjoint,
Gestion intégréeJean Bélanger, coordonnateur de l'Accès
à l'information et de la protection
des renseignements personnelsStephanie Perrin, coordonnatrice,
Secrétariat de l'Accès à
l'information et de la protection des
renseignements personnels

Air Canada

Alliance de la Fonction publique du Canada

Archives publiques du Canada

Association canadienne des éditeurs de journaux

Association canadienne des libertés civiles

Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles

Association des banquiers canadiens

Association des consommateurs du Canada

Association du Barreau canadien

Baldwin, Gerald, W., Ottawa (Ontario)

Banque Royale du Canada

Bell Canada

Canada Packers Inc.

Centre de l'accès à l'information

Centre de journalisme d'enquête

Centre pour la protection de l'intérêt public

Comité des devoirs de Lecteur

Commissaire à l'information

Commissaire à la protection de la vie privée

Commission de la fonction publique

Commission de réforme du droit

Conseil de presse de l'Ontario

Conseil de presse de Québec

Dagg, Michael, Ottawa (Ontario)

Deardon, Richard, Ottawa (Ontario)

Département d'épidémiologie, Université d'Ottawa

Église de scientologie

Fédération canadienne des associations des droits et libertés

Fédération canadienne des sciences sociales

MÉMOIRES ÉCRITS REÇUS

- Air Canada
- Alliance de la Fonction publique du Canada
- Archives publiques du Canada
- Association canadienne des éditeurs de quotidiens
- Association canadienne des libertés civiles
- Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles
- Association des banquiers canadiens
- Association des consommateurs du Canada
- Association du Barreau canadien
- Baldwin, Gerald, W., Ottawa (Ontario)
- Banque Royale du Canada
- Bell Canada
- Canada Packers Inc.
- Centre de l'accès à l'information
- Centre de journalisme d'enquête
- Centre pour la promotion de l'intérêt public
- Comité des détenus de Leclerc
- Commissaire à l'information
- Commissaire à la protection de la vie privée
- Commission de la fonction publique
- Commission de réforme du droit
- Conseil de presse de l'Ontario
- Conseil de presse du Québec
- Dagg, Michael, Ottawa (Ontario)
- Dearden, Richard, Ottawa (Ontario)
- Département d'épidémiologie, Université d'Ottawa
- Église de scientologie
- Fédération canadienne des associations des droits et libertés
- Fédération canadienne des sciences sociales

Fédération professionnelle des journalistes du Québec

Gouvernement de l'Alberta

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

Gouvernement de la Colombie-Britannique

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

Gouvernement de la Saskatchewan

Gouvernement du Labrador et de Terre-Neuve

Gouvernement du Manitoba

Gouvernement du Yukon

Guth, DeLloyd J., Vancouver (C.-B.)

Hunter, Iain, Ottawa (Ontario)

IBM Canada Limitée

Kempling, Bill, député de la Chambre des communes

Laperrière, René, Montréal (Québec)

Léveillé, Jean-Jacques, Montréal (Québec)

Ligue des droits et libertés

Ministère de l'Emploi et de l'Immigration

Ministère de l'Expansion industrielle régionale

Ministère de la Défense nationale

Ministère de la Justice

Ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social

Ministère des Affaires des anciens combattants

Ministère des Affaires extérieures

Ministère des Approvisionnement et Services

Ministère des Communications

Ministère des Transports

Ministère du Revenu national

Ministère du Solliciteur général

Muthu, S., Regina (Saskatchewan)

Nairn, David, Ottawa (Ontario)

Office d'aide à l'adaptation des travailleurs

Office des droits des détenus

Petro-Canada

Pollard, Arthur, Victoria (C.-B.)

Ray, A.K., Gloucester (Ontario)

Riley, Thomas, Toronto (Ontario)

Rosen, Leonard, Montréal (Québec)

Rubin, Ken, Ottawa (Ontario)

Secrétariat du Conseil du Trésor

Services Comcheq limitée (Les)

Sewell, Victor, Mission (C.-B.)

Société canadienne de sociologie et d'anthropologie

Société canadienne des postes

Société d'assurance-dépôts du Canada

Société historique du Canada

Société Radio-Canada

Statistique Canada

Sterling, Theodore, Burnaby (C.-B.)

Syndicat national de la fonction publique provinciale

Uniroyal Chemicals

Vérificateur général du Canada

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 27 JANVIER 1987

(14)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à l'Office de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (président).

Présents : Robert Horner, Jim Jopson, Alex Kindy, Rob Nicholson, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Excusés : Warren Allmand remplace Robert Kaplan; Joe Reid remplace Allan Lawrence.

Invités : Philip Rosen, attaché de recherche, Experts-conseils; D. Fishery, université Western Ontario, et professeur Murray Rankin, université de Victoria.

Le Comité examine le premier projet de rapport sur les Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

À 12 h 30, le Comité s'ajourne pour les reprendre, aujourd'hui, à 15 h 30.

SEANCE DE L'APRÈS-MIDI

(15)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à l'Office de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (président).

Présents : Robert Horner, Alex Kindy, Rob Nicholson, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Excusés : Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

Invités : Philip Rosen, attaché de recherche, Experts-conseils; D. Fishery, université Western Ontario, et professeur Murray Rankin, université de Victoria.

Le Comité examine le premier projet de rapport sur les Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Il est convenu, — Que l'on fasse appel au professeur Murray Rankin, de l'université de Victoria, en Colombie-Britannique, et au professeur David M. Fishery, de l'université Western Ontario, de London, en Ontario, du 1^{er} décembre 1986 au 31 mars 1987, pour mener à terme les travaux liés à l'étude, par le Comité, des Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

À 16 h 20, le Comité s'ajourne, sous la présidence temporaire du président.

Il est résolu, — Que le Comité fasse imprimer, en français, dans les deux langues officielles, 5 000 exemplaires de son Premier rapport à la Commission royale d'enquête.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 27 JANVIER 1987

(14)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 45, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

Membres du Comité présents : Robert Horner, Jim Jepson, Alex Kindy, Rob Nicholson, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Membres suppléants présents : Warren Allmand remplace Robert Kaplan; Joe Reid remplace Allan Lawrence.

Aussi présents : de la Bibliothèque du Parlement : Philip Rosen, attaché de recherche. *Experts-conseils* : Professeur David D. Flaherty, université Western Ontario, et professeur Murray Rankin, université de Victoria.

Le Comité étudie de nouveau son projet de rapport sur les Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

À 12 h 20, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre, aujourd'hui, à 15 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(15)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

Membres du Comité présents : Robert Horner, Alex Kindy, Rob Nicholson, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Membre suppléant présent : Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

Aussi présents : de la Bibliothèque du Parlement : Philip Rosen, attaché de recherche. *Experts-conseils* : Professeur David H. Flaherty, université Western Ontario, et professeur Murray Rankin, université de Victoria.

Le Comité examine de nouveau son projet de rapport sur les Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Il est convenu, — Que l'on fasse appel au professeur Murray Rankin, de l'université de Victoria, en Colombie-Britannique, et au professeur David H. Flaherty, de l'université Western Ontario, de London, en Ontario, du 1^{er} décembre 1986 au 31 mars 1987, pour mener à terme les travaux liés à l'étude, par le Comité, des Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

À 16 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer, tête-bêche, dans les deux langues officielles, 5 000 exemplaires de son Premier rapport à la Chambre, revêtu d'une couverture distincte.

À 16 h 30, le Comité interrompt les travaux.

À 17 h 15, le Comité reprend les travaux.

À 17 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 19 FÉVRIER 1987

(17)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 45, dans la pièce 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

Membres du Comité présents : Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Membres suppléants présents : Allan Pietz remplace Rob Nicholson; Warren Allmand remplace Robert Kaplan.

Aussi présent : de la Bibliothèque du Parlement : Philip Rosen, attaché de recherche.

Le Comité examine de nouveau son projet de rapport sur les Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

À 16 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 3 MARS 1987

(18)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos, aujourd'hui à 11 h 45, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Blaine A. Thacker, (*président*).

Membres du Comité présents : Robert Horner, Jim Jepson, Robert Kaplan, Alex Kindy, Allan Lawrence, Rob Nicholson, John V. Nunziata, Svend J. Robinson et Blaine A. Thacker.

Aussi présents : de la Bibliothèque du Parlement : Philip Rosen et Don MacDonald, attachés de recherche.

Le Comité examine de nouveau son projet de rapport sur les Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels.

Il est convenu, — Que le projet de rapport, sous sa forme modifiée, soit adopté à titre du Premier rapport du Comité à la Chambre, et que le président soit autorisé à y apporter les modifications d'ordre typographique ou rédactionnel nécessaires, sans toutefois en changer la teneur; et que le président reçoive instruction de présenter ledit rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que conformément à l'autorité que lui confère l'article 99(2) du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son Premier rapport.

Le Comité entreprend de déterminer ses futurs travaux.

À 12 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Luke Morton

— Le greffier du Comité

