

*Étude comparative préparée à l'intention
de la commissaire à l'information du Canada*

**LES CONSULTATIONS MENÉES À L'ÉTRANGER
PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET DU COMMERCE INTERNATIONAL
AU TITRE DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION***

Paul-André Comeau
paul-andre.comeau@enap.ca

Septembre 2010

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| SOMMAIRE | 3 |
| REMERCIEMENTS | 6 |
| INTRODUCTION | 7 |
| ACCÈS À L'INFORMATION ET CONSULTATIONS À L'ÉTRANGER | 9 |
| LE RÉGIME DE CONSULTATION À L'ÉTRANGER | 11 |
| LES CONSULTATIONS À L'ÉTRANGER MENÉES PAR LE MAECI | 14 |
| CIBLES DE LA COMPARAISON | 24 |
| CONSULTATIONS À L'ÉTRANGER PAR LES PAYS-CIBLES | 26 |
| 1. Le cadre législatif et réglementaire | 26 |
| 2. La pratique des consultations..... | 28 |
| CONSTATATIONS ET COMPARAISONS..... | 32 |
| PISTES ET PERSPECTIVES | 34 |
| ANNEXE | 39 |
| RÉGIMES D'ACCÈS À L'INFORMATION DES PAYS-CIBLES | 39 |
| REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES..... | 44 |
| LISTE DES TABLEAUX..... | 45 |
| LISTE DES GRAPHIQUES..... | 47 |

SOMMAIRE

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) éprouve de sérieuses difficultés à s'acquitter de ses obligations en matière d'accès à l'information à l'intérieur des délais imposés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Parmi les problèmes relevés par la commissaire à l'information dans son rapport *Hors délai*, soumis au Parlement, ce printemps, figurent les consultations menées par le ministère auprès des gouvernements étrangers et des organisations internationales pour les demandes d'accès qui lui parviennent et pour le compte de plusieurs ministères et organismes. De telles consultations sont engagées lorsque les documents sollicités peuvent avoir un impact sur les relations internationales du Canada ou s'il s'agit de documents provenant d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale.

Cette recherche comparative vise d'abord à comprendre l'impact de ces consultations sur la gestion de l'accès au MAECI et sur les ministères et organismes qui doivent s'en remettre au ministère, conformément à une directive du Secrétariat du Conseil du Trésor. Elle a également comme objectif de dégager des pistes et perspectives qui permettraient au MAECI d'envisager un allègement des procédures mises en place pour assumer cette démarche de consultation à l'étranger.

Ce type de consultation représente environ 10 % de l'ensemble des dossiers d'accès traités par le MAECI. La majeure partie de ces consultations est menée pour le compte des ministères et organismes du gouvernement fédéral. Des demandes d'accès reçues par le ministère, à peine 3 % font l'objet de consultations.

Un examen sommaire de ces consultations, au cours des exercices financiers 2008-2009 et 2009-2010, aboutit à des résultats éloquentes. Ainsi, une trentaine de gouvernements étrangers font l'objet de telles consultations par le Canada. Au premier rang de ceux-ci, les États-Unis qui reçoivent la grande majorité des avis de consultation. Le délai moyen en ce qui a trait à la réception de la décision arrêtée par un gouvernement étranger a été respectivement de 83 et 151 jours, pour chacune de ces deux années. Des consultations engagées en 2008-2009, l'attente de réponses en provenance de gouvernements étrangers accusait, en juin 2010, un retard moyen de 574 jours, soit plus de 19 mois.

L'impact du processus de consultation est lourd aussi bien pour le citoyen en attente d'une réponse que pour les directions de l'accès à l'information du MAECI et des ministères et organismes de l'appareil fédéral impliqués dans ce processus. L'accumulation des délais affecte inévitablement les résultats que peut afficher le MAECI en matière d'accès à l'information.

Cinq pays ont été retenus aux fins de comparaison avec le Canada en ce qui a trait à la façon de prendre en charge les dispositions relatives aux relations internationales dans les demandes d'accès aux documents. Pareille disposition figure dans les lois

d'accès des États-Unis, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et du Mexique. Ces cinq pays partagent avec le Canada plusieurs caractéristiques constitutionnelles et administratives qui justifient cette étude comparative.

Rien dans les législations de ces 5 pays, ni au Canada, n'impose le lancement de telles consultations; il s'agit d'une notion implicite qui se dégage de l'obligation faite à chacun de ces pays d'assurer le maintien de bonnes relations diplomatiques avec les pays concernés par des demandes d'accès. Au Canada, une directive émise par le Secrétariat du Conseil du Trésor confère au MAECI le mandat exclusif d'engager de telles consultations avec les pays étrangers au sujet des demandes d'accès dont il est le récipiendaire, tout autant que pour le compte des autres ministères et organismes. Ces consultations empruntent les canaux diplomatiques classiques et visent uniquement les ministères des Affaires étrangères des pays concernés.

De cette recherche structurée autour des démarches et procédures privilégiées par ces cinq pays de référence, on peut dégager deux pistes à explorer en vue d'alléger le problème tel que vécu depuis plusieurs années au MAECI.

(1) La première piste vise les **modalités techniques de consultation**. A la lumière de ce que pratiquent d'autres ministères des Affaires étrangères, les responsables des consultations au MAECI devraient, en collaboration avec leurs missions à l'étranger, repérer la meilleure porte d'entrée pour solliciter une consultation auprès d'un autre État. Est-il préférable de toujours utiliser le canal habituel du ministère des Affaires étrangères? Dans certains cas, ne serait-il pas plus efficace, de faire transiter cette demande par l'ambassade du pays en question dans la capitale fédérale? La question mérite examen lorsqu'il s'agit d'un pays qui n'a pas encore fait l'objet d'une telle démarche ou qui a été fort peu sollicité au cours des dernières années. Cette façon de faire pourrait bonifier la relation entre l'ambassade et le MAECI et même produire des dividendes inattendus.

Devant l'ampleur, d'ailleurs croissante, des consultations menées réciproquement entre Ottawa et Washington au titre de l'accès à l'information, il y aurait lieu de songer à une tentative de simplification des procédures en place. Les responsables de la direction de l'accès à l'information au State Department et au MAECI y gagneraient à engager une discussion à ce propos.

A un niveau plus élémentaire, le ministère aurait aussi tout intérêt à privilégier les procédures d'acheminement les plus rapides en ce qui a trait aux documents que ses missions devront remettre au ministère des Affaires étrangères en vue d'une consultation. Il y aurait lieu d'examiner la possibilité de faire parvenir ces documents en utilisant la valise diplomatique la plus rapide, selon chaque poste de destination.

(2) La seconde hypothèse à envisager implique une réflexion plus substantielle sur **la pratique suivie depuis plus de deux décennies par le MAECI et sur les principes à la base même des consultations auprès des gouvernements étrangers**.

A la lumière des informations glanées sur les pratiques suivies dans quatre des pays retenus aux fins de cette comparaison, cette interrogation se justifie. Ainsi, il y aurait lieu d'imaginer la possibilité de permettre à certains ministères ou organismes d'engager directement des consultations à l'étranger, selon des modalités à définir. Il s'agirait des ministères qui entretiennent des relations importantes et suivies avec leurs homologues étrangers, ministères ou organisations internationales, grâce à des liens et procédures bien établis.

Procéder ainsi correspondrait d'ailleurs à l'une des pistes envisagées, il y a un bon moment, par le Secrétariat du Conseil du Trésor : « *Des consultations directes auront lieu seulement s'il y a déjà en place un système de liaison et de consultation établi. Le ministère des Affaires étrangères devrait être avisé de ces canaux de consultation* »¹. Le Ministry of Justice, qui joue, au Royaume-Uni, un rôle analogue au Secrétariat du Conseil du Trésor en matière d'accès à l'information, a tout récemment souscrit au même principe.

On pourrait imaginer une procédure en deux temps. Un ministère ou un organisme devrait tout d'abord établir à l'intention du MAECI la nature et l'importance des liens entretenus avec ses homologues étrangers. Lors d'une demande d'accès, le ministère ou l'organisme devrait soumettre au MAECI la formulation de l'avis sollicité à l'étranger et la justification de la décision envisagée. Le MAECI disposerait alors de dix jours ouvrables pour transmettre à l'entité concernée ses commentaires et suggestions, voire même son refus catégorique.

Cette procédure allégerait la démarche de consultation en évitant les délais de transmission aller-retour de documents aux Affaires étrangères des deux pays concernés. Elle permettrait aussi de réduire les délais considérables qu'entraîne l'actuelle façon de faire.

Cette réflexion devrait mobiliser aussi bien le MAECI que le Secrétariat du Conseil du Trésor en raison des responsabilités que ce dernier exerce au chapitre de la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Ces pistes et perspectives devraient aussi retenir l'attention de la commissaire à l'information. Elle pourrait envisager inviter ses collègues commissaires dans les autres pays à se pencher sur cette question et peut-être favoriser le cheminement vers un cadre commun en vue d'harmoniser et de simplifier les consultations à l'étranger.

Il s'agit là de pistes qui visent avant tout à permettre au citoyen d'obtenir accès aux documents sollicités dans des délais convenables, conformément aux dispositions et à l'esprit de la *Loi* de 1982.

¹ Secrétariat du Conseil du Trésor (1993). Chapitre 2 – 7 (exceptions - général), Section 9 (Consultation), Ottawa, 1 décembre.

REMERCIEMENTS

L'auteur de cette étude comparative désire exprimer ses plus sincères remerciements aux nombreuses personnes qui ont accepté de répondre à ses questions et ainsi favorisé une meilleure compréhension du problème sous examen. De façon plus précise, ces remerciements s'adressent aux personnes suivantes.

Au Mexique : la Présidente de l'IFAI, Mme Jacqueline Peschard, et Mme Lina Ornelas, Directrice générale de l'information classifiée et des renseignements personnels. Au Secrétariat des Relations internationales (SRE), Mme Mercedes de Vega, responsable de l'unité de liaison.

En Australie, le Professeur John McMillan, *Information Commissioner designate* et au ministère des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT), Messieurs John Scott et Dominic Trindade (Domestic Legal Branch).

En Nouvelle-Zélande, Mme Antonia Di Maio, Senior business advisor (Office of the Ombudsmans) et, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce (MFAT), Mme Tara Sewell, solicitor (Legal Division).

Aux Etats-Unis, Mme Melanie Ann Pustay Director, Office of Information Policy, Department of Justice, et M. Nicholas Mulville Murphy, Senior Advisor, Office and Information Programs and Services, State Department.

Au Royaume-Uni, M. Graham Smith, commissaire adjoint à l'information (COI) et au Foreign and Commonwealth Office, M. Andrew Cronin, Head, Information Rights Team.

A Bibliothèque et Archives du Canada, M. Daniel J. Caron, sous-ministre, et M. Gordon Browne, Directeur de la recherche stratégique, M. Paul Marsden, archiviste, et Mme Suzan Franklin et M. Pierre Desrochers, analystes principaux de recherche.

Au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Mme Roxanne Dubé, Directrice générale, Secrétariat des services intégrés, et Mmes Monique McCulloch et Mme Johanne Daigle, respectivement Directrice et Directrice adjointe de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Enfin, à M. Oscar Lopez Arburola, et Mmes Joséphine Dubois et Karine Prévost-Privat pour leur très précieuse collaboration.

INTRODUCTION

D'un bout à l'autre du Canada, la réaction a été musclée au lendemain de la publication des *Fiches de rendement en matière d'accès à l'information*² par la commissaire fédérale à l'information. Ainsi, le quotidien de la capitale de la Nouvelle Écosse, *The Chronicle Guardian*, n'a pas hésité à qualifier le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) de « chenapan³ ». Devant les résultats relevés au ministère, la commissaire fédérale à l'information, souligne l'un des chroniqueurs de *The Globe and Mail*, a même dû « inventer » une catégorie hors normes et sonner l'alerte rouge⁴. Et Greg Weston, du quotidien *Ottawa Sun*, de ne pas s'étonner de cette situation de la part « du pire gestionnaire des deniers publics dans l'ensemble du gouvernement⁵ ». Dans *LE DEVOIR*, Manon Cornelier considère qu'on a littéralement « laissé pourrir la situation »⁶. Dans l'ensemble du pays, le ton est semblable, la critique acerbe et même désabusée à l'égard de la gestion, par le MAECI, de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Au cours de la décennie qui vient de se terminer, le ministère a rarement été l'objet de félicitations de la part du commissaire fédéral à l'information dans ses rapports au Parlement. Cette année, malgré d'évidentes améliorations, le MAECI a obtenu la pire note décernée depuis l'invention des « fiches de rendement » qui permettent d'évaluer, sur un mode comparatif, la performance d'un certain nombre de ministères et organismes en matière d'accès à l'information. La commissaire à l'information a résumé la situation dans un langage à peine feutré : « *Le rendement d'Affaires étrangères et Commerce international Canada s'est avéré si faible que le Commissariat n'a pu le coter suivant les critères établis*⁷ ».

D'année en année, cette difficulté du MAECI à s'acquitter de ses obligations conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* de 1982⁸ a été examinée de multiples façons par les autorités du ministère et aussi par le Commissariat à l'information. Le problème des consultations menées par le MAECI auprès de gouvernements étrangers et auprès d'organisations internationales en vue d'obtenir leur assentiment, ou non, quant à la remise de certains documents demandés en vertu de cette loi s'est précisé, ces dernières années. Dans son rapport précédent, la commissaire à l'information avait

² Commissaire à l'information du Canada (2010) – *Hors délais (Fiches de rendement 2008 – 2009)*, Ottawa, 150 pages.

³ Traduction libre de l'expression « bad boy on the block ». Rick Zemanek (2010) - « End the federal foot dragging », *The Chronicle Herald*, Halifax, le 25 avril, page S-5.

⁴ Lawrence Martin (2010). « In Ottawa, secrecy is the issue that keeps on giving », *The Globe and Mail*, Toronto, le 15 avril, page A-17.

⁵ Greg Weston (2010). « Access to nothing. Going off-grid' latest trick to avoid public scrutiny » *Ottawa Sun*, Ottawa, le 15 avril, p. 9.

⁶ Manon Cornelier (2010). « Information raréfiée », *LE DEVOIR*, Montréal, le 14 avril, page A-3.

⁷ Commissaire à l'information (2010) – Voir note 1; page 4

⁸ *Loi sur l'accès à l'information, Chapitre A-1.*

d'ailleurs signalé l'accroissement très significatif des demandes d'accès qui s'inscrivent dans cette procédure de consultation.⁹

Dans les faits, quelles sont les conséquences pratiques du recours à cette procédure? Le ministère fait-il face à une tâche démesurée, une forme de « mission impossible »? En quoi les consultations menées à l'étranger grèvent-elles le traitement des demandes d'accès reçues par le MAECI ? Formulées de façon lapidaire ces questions constituent la base de cette recherche menée à la demande de la commissaire à l'information.

Dans l'espoir de mieux cerner ce problème, cette étude sera axée autour de deux démarches. Dans un premier temps, il s'agira de mesurer quantitativement l'ampleur du phénomène des consultations à l'étranger par le MAECI et de tenter d'en supputer les effets sur le traitement global des demandes d'accès à l'information reçues par le MAECI. Les résultats ainsi obtenus structureront ensuite une comparaison avec le traitement réservé à cette dimension de l'accès à l'information dans cinq autres pays qui gèrent, eux aussi, une loi sur l'accès à l'information aux exigences analogues.

Outre la compréhension du problème des consultations auprès de pays étrangers ou d'organisations internationales, cette recherche vise aussi à dégager des pistes d'allègement de la procédure suivie par le MAECI à l'égard de l'une des contraintes les plus complexes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cet objectif est sans doute très prometteur, car il s'agit là d'une question qui ne semble pas avoir retenu l'attention des chercheurs et des spécialistes, ni des autorités de contrôle en matière d'accès à l'information dans les Pays qui se sont dotés d'un tel régime de transparence administrative.

⁹ Information Commissioner (2009). *Report Cards (2007 – 2008)*. Ottawa.

ACCÈS À L'INFORMATION ET CONSULTATIONS À L'ÉTRANGER

La question des consultations auprès des gouvernements étrangers et des organisations internationales s'inscrit dans la problématique globale de la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il s'agit en fait de l'un des problèmes qui ont été épinglés, ces dernières années, aussi bien par la commissaire à l'information que par certains spécialistes externes. Globalement, le ministère éprouve de sérieux problèmes à respecter les exigences de la *Loi*. Ainsi, en 2008- 2009, le ministère a affiché le pire rendement au sein de l'appareil fédéral en accusant des délais moyens de 163 jours quant au traitement des demandes d'accès.

La décision de la commissaire à l'information de ne pas attribuer de cote au MAECI, pour l'année 2008-2009, devant l'ampleur des délais enregistrés à répondre aux demandes d'accès traduit bien les problèmes affrontés par la Direction de l'accès à l'information du ministère. En fait, au cours des dix dernières années, le MAECI a obtenu une note satisfaisante – un « B » – une seule fois, soit en 2002.

Le MAECI doit composer avec une réalité qui lui confère un statut très particulier au sein de l'appareil fédéral. La permutation des diplomates de carrière empêche la direction de l'accès à l'information de compter sur des spécialistes sur une base permanente et en longue durée. Il est aussi placé dans « l'œil du cyclone » lorsque le Canada est directement impliqué dans des dossiers internationaux « chauds » et majeurs. L'intervention militaire en Afghanistan suscite intérêt et inquiétude chez les Canadiens et provoque un accroissement considérable de demandes de documents qui permettraient de mieux comprendre le sens de ce conflit. De façon plus précise, le ministère a, selon ses propres données, enregistré une hausse annuelle moyenne de 15,5 % des demandes d'accès durant la période allant de 2004 à la fin 2009¹⁰.

Le ministère a tenté diverses démarches dans l'espoir d'améliorer ses résultats et de mieux répondre aux attentes des Canadiens. Il a tout récemment confié à Madame Andrée Delagrave le mandat de procéder à l'examen de la situation. Cette dernière a évalué à plus de 40 le nombre de nouveaux postes qu'il faudrait créer pour redresser la situation. Le MAECI vient d'ailleurs d'engager une course contre la montre en vue d'éliminer le retard accumulé dans le traitement des demandes d'accès précisément grâce à l'embauche d'une dizaine de contractuels.

¹⁰ Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (2010). *Rapport annuel au Parlement sur l'application de la Loi sur l'accès à l'information*, Ottawa, page 3.

Outre l'accroissement des demandes d'accès que reçoit le ministère, Mme Delagrave justifie cette demande de crédits additionnels par le mandat particulier assumé par le ministère, en matière de traitement des demandes d'accès à des documents : il doit prendre en charge les demandes adressées à divers ministères et organismes de l'ensemble de l'appareil gouvernemental fédéral et qui portent sur les relations internationales du Canada.

La croissance de ce type de consultations à l'étranger a été signalée à quelques reprises dans les rapports du ministère au Parlement et épinglée par la commissaire à l'information. « *Les demandes de consultation se sont considérablement accrues ces dernières années au point où elles dépassent le nombre de demandes d'accès*¹¹ », peut-on lire dans le rapport *Hors délais*, publié au printemps 2010. Dans son «Rapport au Parlement», déposé ce même printemps, conformément à une disposition de la *Loi sur l'accès à l'information*, le MAECI est explicite à ce sujet : « *En fait, l'an dernier, le MAECI a traité encore plus de demandes de consultations en matière d'accès à l'information provenant des autres ministères (1039) que de demandes portant sur des documents sous son contrôle (665). Ce rôle primordial ajoute encore au fardeau des ressources déjà limitées du Bureau de l'AIPRP*¹² ».

Les problèmes soulevés par ces consultations et avant tout les délais enregistrés sous cette procédure expliqueraient en partie la piètre performance du ministère en ce qui a trait à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'un et l'autre alimentent la grogne des ministères et organismes qui doivent s'en remettre au MAECI au sujet de toutes les demandes d'accès relatives à des documents qui pourraient avoir des incidences sur les relations internationales du Canada. Le blâme final, imputable à ces délais, doit être assumé par ces ministères et organismes à qui les citoyens tiennent rigueur et qui doivent comptabiliser ces retards dans leurs résultats annuels.

¹¹ Commissaire à l'information du Canada (2010). *Hors délais (Rapport spécial au Parlement)*, Ottawa, p. 28.

¹² Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international – Rapport annuel au Parlement sur l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* 2008 – 2009.

Document en ligne, consulté le 10 juin 2010

www.international.gc.ca/about-apropos!atip-aiprp/parl0809_atia_lai.aspx?lang=fra

LE RÉGIME DE CONSULTATION À L'ÉTRANGER

La problématique des consultations auprès des gouvernements étrangers répond à des considérations légales et à des impératifs d'ordre règlementaire. Elle se double aussi de procédures administratives qui achèvent de lui conférer une place très particulière dans le régime d'accès à l'information tel que structuré au Canada.

Dans la presque totalité des lois en matière d'accès à l'information, un traitement particulier est réservé aux demandes de documents qui peuvent avoir un impact sur les relations internationales de l'État. Le Canada n'échappe pas à ce qui constitue presque une règle. L'objectif des dispositions établies à cette fin est d'assurer le maintien de relations harmonieuses entre les Pays et aussi avec les organisations internationales. S'inscrivent aussi dans cette préoccupation les questions liées à la sécurité nationale.

Dans la loi de 1982, les dispositions en matière de relations internationales, au sens large du terme, sont relativement bien cadrées. L'ensemble des documents communiqués ou confiés au gouvernement canadien par un autre gouvernement ou une organisation internationale est soumis à une exception impérative : ils ne peuvent être remis à un demandeur, à moins du consentement explicite du gouvernement ou de l'organisation en question (art. 13). Le gouvernement dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait aux documents relatifs aux questions de défense, de sécurité nationale et aux correspondances d'ordre diplomatique avec un autre État, de même qu'aux négociations internationales (art. 15).

Le législateur a entouré d'une procédure particulière la révision d'une décision rendue en vertu de l'un ou l'autre de ces deux articles. En spécifiant (art. 52) la qualité du juge en chef de la Cour fédérale qui peut entendre pareille demande de révision, il consacre en quelque sorte le caractère exceptionnel de ce type de documents. C'est exactement de la même façon que doivent s'interpréter les modalités d'intervention du commissaire à l'information lorsque saisi d'une plainte dans ce domaine (art. 59(2)).

On peut sans doute affirmer que la notion de consultation est implicite dans la disposition qui permet au gouvernement – en fait au MAECI – de rendre accessible certains documents lorsque l'État étranger ou l'organisation internationale y consent. Le ministère a mis au point toute une série de procédures pour prendre en charge cette dimension du traitement des demandes d'accès qui lui sont directement adressées.

Le régime de consultations, puisque c'est de cela dont il s'agit, a été en fait élargi par un règlement émis par le Secrétariat du Conseil du Trésor, voilà plus de 17 ans¹³. En vertu de ce règlement, tout ministère ou organisme saisi d'une demande d'accès qui vise une dimension ou l'autre des relations internationales doit s'en remettre au MAECI. C'est à ce ministère et à lui seul qu'incombe la décision d'engager, ou non, une démarche à ce

¹³ Secrétariat du Conseil du Trésor (1993) – *Accès à l'information et protection des renseignements personnels Exceptions-Généralités*, Ottawa : para 9.

sujet auprès d'un autre État ou d'une organisation internationale. Il s'agit d'ailleurs là d'une prérogative clairement réaffirmée par le ministère à la suite d'une demande émanant du ministère de la Défense nationale qui, en 1997, souhaitait traiter directement avec son homologue des États-Unis¹⁴.

Le MAECI ne recourt au processus de consultation à l'étranger qu'après un examen détaillé des demandes de documents dont l'impact sur les relations internationales du Canada est considéré comme une possibilité sérieuse. Il y a donc tamisage de ces dossiers en fonction de critères établis de façon très précise et codifiés dans des procédures suivies par le personnel de la direction de l'accès à l'information¹⁵. Ainsi, le MAECI ne consulte pas certains gouvernements en raison de l'attitude présumée de ces pays¹⁶.

Le MAECI est amené à engager des consultations à l'étranger aussi bien au regard des demandes d'accès à l'information qui lui sont directement destinées que pour les requêtes en provenance d'autres ministères et organismes. À l'inverse, il est aussi sollicité par des gouvernements étrangers qui vivent également sous un régime d'accès à l'information grevé de dispositions relatives à l'état des relations internationales.

En fait, le régime de consultations à l'étranger se double d'une autre obligation que le MAECI doit assumer en vertu de la même directive du Secrétariat du Conseil du Trésor, mais cette fois-ci en regard de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*¹⁷. En fonction du même objectif, la préservation de relations harmonieuses avec les autres Pays ou les organisations internationales, le ministère peut alors décider de procéder à des consultations à l'étranger en matière de renseignements personnels. Cette procédure vise aussi bien les demandes de renseignements personnels adressées au ministère que les dossiers en provenance des autres ministères et organismes.

Ce processus est relativement complexe. Il implique un nombre important d'acteurs dont l'intervention correspond en fait aux différentes étapes de cette consultation. On peut le schématiser de la façon suivante (Graphique 1).

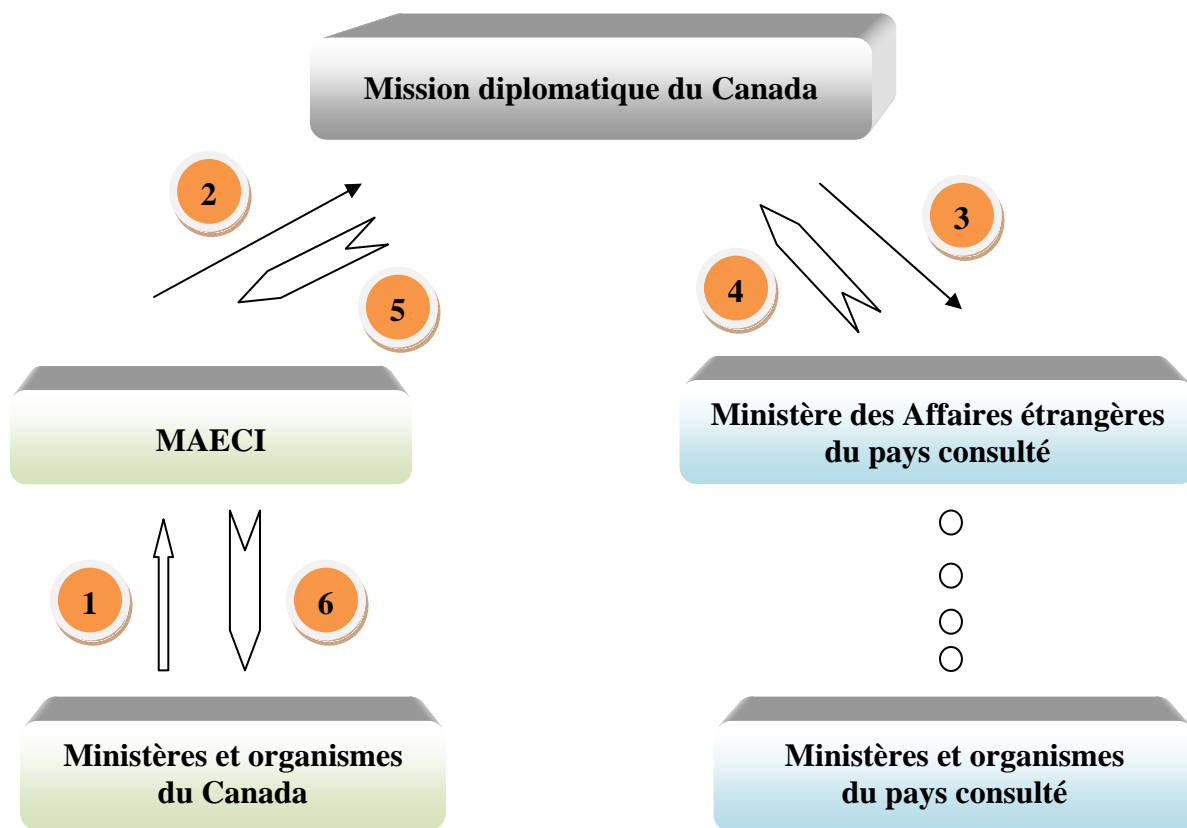
¹⁴ Note interne signée, le 22 décembre 1997 par Michael C. Welsh, director, U.S. General Relations Division. « *We believe that this proposal would significantly erode DFAIT's responsibility for pursuing, on behalf of all government departments, consultation with the U.S. prior to the release of documents which could be expected to be injurious to the conduct of international relations* ».

¹⁵ A VENIR

¹⁶ « *Some foreign governments, such as China, India, Korea and perhaps others, may object to being consulted on their records. They consider that the information was given in confidence and should remain confidential* ». Document interne du MAECI. *Reference document: Annexe H, Copy of study conducted re: sections 13 and 15.*

¹⁷ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, R.C. 1985, ch. P-21.

GRAPHIQUE 1
Étapes des consultations menées par le MAECI
auprès de gouvernements étrangers pour le compte de ministères et organismes



Légende :

- Consultation initiale
- Transmission de la demande de consultation
- Résultat de la consultation
- Possibilité de consultation

En un mot, il s'agit d'une charge importante et relativement lourde assumée par le MAECI au nom de l'ensemble des composantes de l'appareil gouvernemental canadien.

LES CONSULTATIONS À L'ÉTRANGER MENÉES PAR LE MAECI

Le modèle est donc en place. Il a été rodé au fil des années par les différents responsables de la Direction de l'accès à l'information. Devant les constatations formulées par la commissaire à l'information dans son rapport *Hors délais*, une question s'impose d'elle-même : que représente, dans les faits, le fardeau des consultations menées par le MAECI auprès de certains autres pays et auprès des organisations internationales ?

Au chapitre de l'accès à l'information, les consultations que doit prendre en charge le MAECI dépassent largement le volume de dossiers de demandes d'accès à l'information qui lui parviennent en nombre important. Au chapitre des consultations engagées pour le compte des autres ministères et organismes, les démarches à l'étranger représentent, bon an, mal an, à peu près 10 % de l'ensemble des dossiers traités par le MAECI (Tableaux 1 et 2)¹⁸. De ce nombre, une partie importante est imputable aux obligations faites au MAECI en vertu de la *Loi* elle-même et de la directive du Conseil du Trésor en ce qui a trait à l'impact possible des demandes d'accès sur les relations internationales du Canada¹⁹.

TABLEAU 1
Importance relative des consultations à l'étranger faites par le MAECI
dans la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information* (2008-2009)

| | Dossiers traités par le MAECI | Dossiers traités pour des ministères et organismes | Poids relatif de l'ensemble des consultations |
|-----------------------------------|--------------------------------------|---|--|
| Demandes globales | 665 | 1039 | 1704 |
| Consultations à l'étranger | 21 | 143 | 164 |
| % du volume global | 3 % | 14 % | 9.6 % |

¹⁸ Les données utilisées dans cette section ont été dégagées des documents mis à la disposition du chercheur par la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du MAECI. Elles portent sur les années deux dernières années financières, soit 2008 – 2009 et 2009 – 2010.

¹⁹ À l'exclusion des démarches menées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

TABLEAU 2
Importance relative des consultations à l'étranger faites par le MAECI
dans la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information* (2009-210)

| | Dossiers traités par le MAECI | Dossiers traités pour des ministères et organismes | Poids relatif de l'ensemble des consultations |
|---------------------------------------|--|---|--|
| Demandes globales | 638 | 812 | 1450 |
| Consultations à l'étranger | 18 | 117 | 135 |
| % du volume global | 2.8 % | 14.5 % | 9.3 % |

Pour le compte des autres ministères et organismes, le MAECI s'adresse, chaque année, à environ une trentaine de gouvernements en vue d'obtenir leur avis au sujet de la remise au demandeur de documents qui les concernent, d'une façon ou de l'autre. A consulter rapidement les tableaux 3 et 4, une évidence s'impose : la grande majorité de ces consultations visent les États-Unis et, à un moindre degré, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

TABLEAU 3
Avis sollicités en 2008 – 2009 par le MAECI auprès de divers pays
au nom de ministères et organismes canadiens

| Pays | Avis reçus | Délais moyens (en jours) | Dossiers en attente | Délais moyen (en jours) |
|------------------|-------------------|-------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Afrique du Sud | 1 | 121 | | |
| Algérie | 2 | 286 | | |
| Allemagne | 1 | 98 | 2 | 490 |
| Argentine | | | 2 | 756 |
| Australie | 6 | 60 | | |
| Barbade | | | 1 | 761 |
| Belgique | | | 1 | 668 |
| Burkina Faso | | | 1 | 763 |
| Bulgarie | | | 2 | 760 |
| Danemark | 1 | 94 | | |
| Égypte | | | 2 | 576 |
| France | 2 | 157 | | |
| Inde | | | 1 | 763 |
| Italie | | | 1 | 374 |
| Israël | 1 | 111 | | |
| Japon | | | 1 | 348 |
| Lettonie | 1 | 79 | | |
| Malaisie | 2 | 50 | | |
| Mexique | 1 | 119 | 3 | 424 |
| Nouvelle-Zélande | 2 | 95 | 1 | 716 |
| Pays-Bas | 1 | 128 | | |
| Portugal | | | 1 | 293 |
| Roumanie | 2 | 212 | | |
| Royaume-Uni | 3 | 120 | 7 | 559 |
| Russie | | | 1 | 598 |
| Serbie | 1 | 36 | | |
| Suède | 1 | 43 | | |
| Syrie | 1 | 183 | 1 | 360 |
| Thaïlande | 1 | 2 | | |
| États-Unis | 10 | 361 | 53 | 537 |

TABLEAU 4
Avis sollicités en 2009 – 2010 par le MAECI auprès de divers pays
au nom de ministères et organismes canadiens

| Pays | Avis reçus | Délais moyens (en jours) | Dossiers en attente | Délais moyens (en jours) |
|--------------------|-------------------|-------------------------------------|--------------------------------|---|
| Abou Dhabi | | | 1 | 354 |
| Afrique du Sud | 1 | 121 | | |
| Allemagne | 1 | 70 | 2 | 106 |
| Australie | 4 | 73 | 1 | 384 |
| Brésil | | | 4 | 80 |
| Corée | 1 | 55 | | |
| Espagne | | | 1 | 210 |
| France | 2 | 30 | 2 | 122 |
| Grèce | | | 1 | 210 |
| Haïti | | | 1 | 215 |
| Inde | 1 | 15 | | |
| Israël | 1 | 108 | 1 | 340 |
| Japon | | | 2 | 131 |
| Kenya | | | 3 | 93 |
| Lituanie | | | 1 | 70 |
| Mali | | | 1 | 95 |
| Mexique | | | 1 | 129 |
| Norvège | 1 | 61 | | |
| Nouvelle-Zélande | 5 | 114 | 1 | 716 |
| Pays-Bas | | | 2 | 113 |
| Royaume-Unis | | | 6 | 200 |
| Singapour | 1 | 48 | | |
| Suède | | | 1 | 91 |
| Suisse | | | 1 | 425 |
| Trinidad et Tobago | | | 1 | 18 |
| Uruguay | 1 | 111 | | |
| États-Unis | 3 | 105 | 53 | 207 |

La très grande majorité de ces consultations, faites pour le compte des ministères et organismes, est menée auprès du gouvernement des États-Unis, plus précisément vers le *State Department*.

Quant aux consultations dirigées vers les organisations internationales, toujours au nom des autres entités de l'appareil gouvernemental canadien, on y retrouve surtout des membres du système des Nations-Unies (Tableau 5).

TABLEAU 5
Avis sollicités par le MAECI auprès d'organisations internationales
au nom de ministères et organismes en 2008-2009 et 2009-2010

| Périodes | Organisations internationales | Avis reçus | Délais moyens (en jours) | Dossiers en attente | Délais moyens (en jours) |
|-----------------|--|-------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| 2008-2009 | Fonds pour la reconstruction de l'Afghanistan | 1 | 78 | | |
| | Haut Commissariat aux Droits de l'Homme | 1 | 14 | | |
| | OACI | 1 | 20 | 1 | 648 |
| | OCDE | 2 | 63 | 3 | 567 |
| | OMS | | | 2 | 606 |
| | ONU | 4 | 95 | 2 | 499 |
| | OTAN | | | 1 | 741 |
| | Union européenne | | | 3 | 581 |
| | Union internationale Des Communications (UIT) | 1 | 187 | 1 | 615 |
| 2009-2010 | AIEA | 2 | 36 | | |
| | Commission internationale des grands lacs | | | 1 | 202 |
| | Fonds pour la reconstruction de l'Afghanistan | | | 1 | 139 |
| | Fonds pour reconstruction d'Haïti | | | 1 | 33 |
| | Initiative mondiale pour l'éradication de la polio | | | 1 | 243 |
| | OCDE | | | 2 | 221 |
| | OMS | | | 1 | 133 |
| | ONU | 1 | 25 | 1 | 180 |
| | PNUE | | | 1 | 143 |
| | Union européenne | | | 6 | 136 |

Nul besoin de faire de savants calculs : les délais encourus à la faveur du processus de consultation auprès des gouvernements étrangers et des organisations internationales pour le compte des ministères et organismes est considérable.

Dans les faits, c'est à peine une dizaine de pays et quelques organisations internationales qui sont sollicitées par le MAECI à la suite des demandes d'accès qui lui parviennent directement tout au long de l'année (Tableaux 6 et 7). Encore ici, la majeure partie des requêtes est acheminée vers le gouvernement américain.

TABLEAU 6
Consultations sollicitées auprès de divers pays
à la suite de demandes d'accès reçues par le MAECI

| Périodes | Pays | Dossiers réglés | Délais moyens (en jours) | Dossiers en attente | Délais moyens (en jours) |
|-----------------|--------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| 2008-2009 | Brésil | | | 1 | 313 |
| | Cambodge | 1 | 37 | | |
| | France | 1 | 28 | | |
| | Italie | 1 | 27 | | |
| | Jamaïque | 1 | 95 | | |
| | Pays-Bas | 1 | 37 | | |
| | Pologne | 1 | 96 | | |
| | Roumanie | | | 1 | 550 |
| | Saint-Domingue | | | 1 | 502 |
| | Trinidad et Tobago | | | 1 | 440 |
| | États-Unis | 1 | 84 | 5 | 145 |
| 2009-2010 | Autrice | | | 1 | 80 |
| | Brésil | | | 1 | 76 |
| | France | 1 | 20 | | |
| | Israël | | | 1 | 235 |
| | Japon | | | 1 | 76 |
| | Singapour | 1 | 76 | | |
| | Suisse | 1 | 158 | | |
| | États-Unis | 1 | 200 | 5 | 175 |

TABLEAU 7
Avis sollicités auprès d’organisations internationales en fonction des demandes
reçues par le MAECI

| Périodes | Organisations internationales | Avis reçus | Délais moyens (en jours) | Dossiers en attente | Délais moyens (en jours) |
|-------------------------|--|-------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| 2008-2009 | Commission for Environmental Cooperation | 1 | 14 | | |
| | OCDE | 2 | 41 | | |
| | ONU | 1 | 133 | | |
| | Union européenne | 1 | 41 | | |
| 2009-2010 ²⁰ | OACI | 1 | 200 | | |
| | Union européenne | | | 2 | 47 |
| | UNRWA | | | 1 | 235 |

Dans ces deux derniers tableaux, il faut signaler la longueur des délais. De très rares dossiers sont réglés en moins de 15 jours; il faut, en général de longs mois avant que ne parvienne à Ottawa la décision du gouvernement consulté au sujet d’un dossier.

En agglomérant les données relatives aux consultations menées auprès des gouvernements étrangers pour le compte des autres ministères et organismes, durant les années 2008–2009 et 2009–2010, on saisit mieux le sens et l’impact de ce processus inscrit à l’enseigne des usages diplomatiques classiques. Au vu des données enregistrées au cours des deux dernières années financières, on peut aisément cerner le poids du facteur temps dans le déroulement de ces démarches :

- (1) Le délai moyen, en ce qui concerne la réception à Ottawa de la décision arrêtée par un gouvernement étranger, a varié de 83 à 181 jours, durant les deux années sous examen (Tableaux 8 et 9).
- (2) En 2008–2009, le délai enregistré depuis le début du processus de consultation s’élevait à 574 jours, soit plus de 15 mois.
- (3) Une partie importante des dossiers inscrits dans cette procédure au cours de l’année 2009–2010 affichait déjà des délais d’attente de plus de six mois.

²⁰ Avis reçus ou sollicités entre le 1^{er} janvier et le 6 juin 2010.

TABLEAU 8
Délai moyen de réception des dossiers soumis
à des pays étrangers pour le compte de divers ministères et organismes (2008–2009)

| | Avis reçus | Dossiers en attente |
|---|-------------------|----------------------------|
| Dossiers soumis à la consultation | 39 | N: 81 |
| Durée des consultations (en jours) | 7 063 | 46 548 |
| Délais moyens (en jour) | 181 | 574 |

TABLEAU 9
Délai moyen de réception des dossiers soumis à des pays étrangers pour le compte
de divers ministères et organismes (2009–2010)

| | Avis reçus | Dossiers en attente |
|---|-------------------|----------------------------|
| Dossiers soumis à la consultation | 22 | 87 |
| Durée des consultations (en jours) | 1 826 | 16 971 |
| Délais moyens (en jour) | 83 | 195 |

Enfin, le Canada fait aussi l'objet de consultations de la part de certains gouvernements étrangers qui disposent, eux aussi, d'un régime d'accès à l'information. Ces législations comportent aussi l'objectif de ne pas porter atteinte aux relations internationales entre les pays. Force est de reconnaître que le volume de telles consultations est relativement peu important. Globalement, le délai de réponse signifié par le MAECI varie entre 90 et 105 jours (Tableau 10).

Tableau 10
Avis sollicités par divers pays auprès du MAECI

| Périodes | Pays | Dossiers transmis | Délai moyen de réponse du MAECI (en jour) | Dossiers en attente | Délais (en jours) |
|-----------------|-------------|--------------------------|--|----------------------------|--------------------------|
| 2008–2009 | Australie | 5 | 104 | | |
| | États-Unis | 4 | 108 | | |
| 2009–2010 | Australie | 6 | 71 | | |
| | Danemark | 1 | 35 | | |
| | Royaume-Uni | 8 | 92 | | |
| | États-Unis | 10 | 107 | 3 | 75 |

#

#

#

De cet examen sommaire des démarches de consultation menées par le MAECI aussi bien pour répondre aux demandes d'accès qui lui sont destinées que pour le compte des ministères et organismes, on peut proposer quelques constatations significatives.

De l'ensemble des quelque 1450 demandes d'accès prises en charge par le MAECI (voir tableau 1, page 15), ce dernier en règle directement près de 90 %. Le Bureau de la Direction de l'accès assume cette charge, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* et selon des procédures mises en place au fil des ans. Dans son étude, Madame Delagrave a bien signalé les problèmes enregistrés par le MAECI à ce chapitre. Elle a d'ailleurs proposé l'ajout de nouvelles ressources dans l'espoir d'améliorer la performance du ministère à ce chapitre.

De plus, la complexité du régime de consultation grève le travail du MAECI en matière d'accès à l'information, même si cette procédure ne vise que 10 % de l'ensemble des demandes d'accès et de consultation.

L'impact du processus de consultation est indubitablement lourd aussi bien pour le citoyen en attente d'une réponse que pour les directions de l'accès à l'information au MAECI et dans les ministères et agences de l'appareil fédéral. Les délais s'évaluent en demi-années, au minimum. D'où le mécontentement, voire la grogne des ministères et organismes.

Ces affirmations doivent nécessairement être relativisées pour pousser plus à fond l'examen des conséquences de la pratique des consultations à l'étranger sur la performance du MAECI en matière de traitement des demandes d'accès qui impliquent des consultations à l'étranger. Cet objectif peut être mené à bon port en comparant ces données avec la façon de procéder et les résultats enregistrés par d'autres pays où l'accès à l'information est inscrit dans le régime législatif et l'objectif de transparence administrative.

CIBLES DE LA COMPARAISON

Toute comparaison comporte certes son poids d'arbitraire, mais elle vise avant tout à répondre à des objectifs de cohérence. En retenant aux fins de comparaison les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et le Mexique, cet examen des pratiques de consultation à l'étranger en matière d'accès à l'information n'échappe pas à cet énoncé qui relève presque du postulat²¹.

Ces cinq pays se partagent en deux catégories bien distinctes quant à leur expérience de l'accès à l'information. Les États-Unis (1966), la Nouvelle-Zélande (1982), et l'Australie (1982) ont été parmi les tout premiers pays à se doter d'un régime législatif d'accès à l'information, tout comme le Canada d'ailleurs (1982). Ils ont donc accumulé une expérience plus qu'intéressante. Quant au Royaume-Uni et au Mexique, ils sont venus tout récemment, en fait au début de ce millénaire, à la pratique de cette forme de transparence administrative. Leur législation s'inscrit dans une nouvelle mouvance où le poids des nouvelles technologies de l'information est devenu une composante fondamentale. Ces deux lois répondent aussi aux exigences des notions de gouvernance et de reddition de comptes mises de l'avant au cours des deux dernières décennies.

Ces cinq pays, situés en Amérique du Nord et en Océanie, présentent aussi des analogies intéressantes avec le Canada. Deux d'entre eux, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, disposent, tout comme le Canada, d'institutions parlementaires fortement marquées par le modèle de Westminster façonné au fil des siècles au Royaume-Uni, ce qui autorise à tenter des comparaisons de plus en plus fines. De même, les États-Unis, qui ont inventé le genre, pratiquent le fédéralisme tout comme l'Australie, le Mexique et le Canada.

Cette démarche comparative répond, dans une bonne mesure, aux principes qui régissent ce type d'analyse. Elle permet de justifier des constatations et des analogies susceptibles de jeter un éclairage différent, plus étoffé sur le problème à la base de cette recherche : l'impact des consultations à l'étranger sur le traitement des demandes d'accès à l'information par le MAECI. Nécessité s'impose de rappeler, de façon très schématique, les caractères fondamentaux du régime d'accès à l'information dans l'un et l'autre pays : c'est la condition élémentaire pour comprendre et jauger la pratique des consultations à l'étranger dans l'un et l'autre pays.

Ces cinq pays disposent d'une loi et d'un régime d'accès à l'information similaires à ce dont le Canada s'est doté en 1982. Ils enregistrent un volume nettement différencié quant au nombre de demandes d'accès à l'information adressées à leurs ministères des Affaires étrangères respectifs (Tableau 11).

²¹ On trouvera, en annexe, une description sommaire des régimes d'accès à l'information de chacun de ces cinq pays (pages 38 – 43).

TABLEAU 11
Demandes d'accès à l'information
(Année financière 2009)

| Pays | Demandes d'accès reçues par les Affaires étrangères. | Dossiers en suspens à la fin de l'exercice |
|------------------|--|---|
| États-Unis | 10 717 | 9 313 |
| Australie | 110 | 27 |
| Nouvelle-Zélande | + / - 200 | 0 |
| Royaume-Uni | 1 136 | 59 |
| Mexique | 1 595 | -- |
| Canada | 665 | 229 |

Une constatation de caractère impressionniste se dégage des données présentées dans le tableau 11 : le Canada se retrouve derrière les États-Unis en ce qui a trait aux délais enregistrés dans le traitement des demandes d'accès qui lui sont directement adressées.

Bref, cinq pays, cinq régimes d'accès à l'information basés sur des législations qui participent d'un même modèle global²². Régimes législatifs analogues en matière d'accès à l'information : les pays ciblés par cette comparaison pratiquent tous, tout comme le Canada, des consultations auprès de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales.

²² Ces régimes d'accès à l'information font actuellement l'objet de révisions importantes en Australie et aux États-Unis. Dans deux autres cas, au Mexique et au Royaume-Uni, la période de rodage n'est probablement pas encore terminée. D'où l'intérêt d'assurer un suivi constant de cette évolution en cours dans quatre des cinq États qui soutiennent cette comparaison

CONSULTATIONS À L'ÉTRANGER PAR LES PAYS-CIBLES

Comment les pays-cibles répondent-ils aux obligations que leur impose leur propre loi sur l'accès à l'information en ce qui a trait aux relations internationales? Cette question structure le chapitre qui suit et ouvre la voie à une comparaison systématique avec les façons de faire développées au MAECI, depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1982 et l'édiction d'une directive en matière de consultation par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

L'examen des procédures développées par ces cinq pays suppose au préalable un regard sur les dispositions législatives et réglementaires qui devraient encadrer le traitement des demandes d'accès susceptibles de soulever des questions en matière de relations internationales.

1. Le cadre législatif et réglementaire

Les États-Unis

La *Loi* de 1966 prévoit, à sa première exemption, l'exclusion des documents relatifs à la sécurité nationale et à la politique étrangère (Section 7, b, 1, A). Cette exemption, basée sur la cote de sécurité attribuée à ce type de documents, a fait l'objet d'un grand nombre de décisions des tribunaux.

La notion de consultation n'est pas explicitée dans le texte de loi; elle se dégage de l'interprétation logique de cette première exemption. De même, il n'existe pas de procédure ou règlement qui imposerait aux autres composantes de l'appareil gouvernemental l'obligation de consulter le *State Department* ou même de s'en remettre à ce ministère lorsqu'ils reçoivent des demandes d'accès avec incidences possibles sur les relations internationales des États-Unis.

L'Australie

La *Loi* de 1982 impose un traitement particulier en ce qui a trait aux documents relatifs aux relations internationales et aux questions liées à la défense et à la sécurité nationales (Art 33). De tels documents doivent être soustraits à l'accès si leur divulgation peut porter préjudice aux relations de l'Australie avec un autre État ou une organisation internationale. La même réserve vise les documents obtenus, sous le sceau de la confidentialité, d'un autre gouvernement ou d'une organisation internationale. La *Loi* ne prévoit pas le recours à une forme ou l'autre de consultation avec des gouvernements étrangers ou des organisations internationales.

Le gouvernement n'a pas établi, à l'intention des autres ministères ou organismes, une procédure qui impliquerait un transfert de dossier au ministère des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT). Rien de prévu non plus en ce qui a trait à un type de consultation auprès de ce dernier, lorsque l'objet du document sollicité peut avoir incidence sur les relations étrangères de l'Australie.

La Nouvelle-Zélande

La *Loi* de 1982 comprend des dispositions précises en ce qui a trait aux documents relatifs aux relations internationales et aux questions relatives à la défense et à la sécurité nationales (Art 6 b). De tels documents doivent être soustraits à l'accès si leur divulgation devait porter préjudice aux relations de la Nouvelle-Zélande avec un autre pays ou une organisation internationale. La même réserve vise les documents obtenus, sous le sceau de la confidentialité, d'un autre gouvernement ou d'une organisation internationale.

L'Ombudsman - ou toute autre entité gouvernementale - n'a pas émis de directives à l'intention des autres ministères ou organismes qui seraient saisis de demandes d'accès qui impliqueraient l'un ou l'autre des aspects des relations internationales de la Nouvelle-Zélande. Aucune obligation de consultation auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce (MFAT).

Le Royaume-Uni

A l'instar des législations en vigueur dans la plupart des autres pays, la *Loi* de 2000 du Royaume-Uni stipule (article 27) que certains documents en matière de relations internationales, tout comme en ce qui a trait à la sécurité nationale, peuvent être exemptés des demandes d'accès.

Disposition importante de la loi, un ministre peut signer un certificat qui « établit » l'existence de la possibilité d'un préjudice advenant la publication d'un document précis et ainsi soustraire ce document à l'accès et à l'intervention du commissaire.

Les ministères et organismes, saisis de demandes d'accès qui tombent sous l'emprise de l'article 27, n'ont pas l'obligation formelle de s'en rapporter au *Foreign and Commonwealth Office*. Toutefois, le ministère de la Justice, dans une circulaire récente, encourage ces derniers à solliciter un tel avis avant de consulter directement un autre gouvernement ou une organisation internationale²³.

²³ Ministry of Justice (2008). *Freedom of Information Guidance – Exemptions guidance*: Section 27: International Relations, London, 14 Mai: page 11.

Le Mexique

La *Loi* de 2002 prévoit l'exemption des documents qui ont trait aux relations internationales du gouvernement mexicain (art 13). Cette exemption s'impose s'il s'agit de documents obtenus de façon confidentielle de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales. Même obligation si la divulgation des documents sollicités peut nuire au développement des relations internationales du Mexique.

Aucune disposition particulière n'est inscrite dans la *Loi* quant à la mise en œuvre de cette exemption en matière de relations internationales. La notion de consultation n'est pas reprise dans les notes directrices publiées par l'IFAI – ou par toute autre entité gouvernementale.

2. La pratique des consultations

Ces dispositions légales et le contexte réglementaire mis en place dans chacun des cinq pays de la comparaison tissent la toile de fond sur laquelle vont éventuellement se pratiquer les consultations auprès des gouvernements étrangers et des organisations internationales.

Les États-Unis

Aux États-Unis, la plupart des consultations auprès des gouvernements étrangers et des organisations internationales sont enclenchées par le State Department. Ce fait s'explique en raison à la fois de l'expérience du Département d'État dans le domaine et aussi de la complexité ou de la sensibilité des documents ciblés par cette démarche.

Les autres ministères et entités gouvernementales pratiquent, à l'occasion, des consultations directes auprès de leurs homologues étrangers : rien ne les en empêche. Il revient aux responsables de l'accès à l'information dans ces ministères et organismes de recourir, ou non, aux services et aux conseils du State Department avant de s'engager dans cette voie. Règle générale, ces responsables disposent d'une réelle marge de manœuvre qui leur permet de lancer des consultations à l'étranger dans un objectif d'efficacité.

Règle générale, le State Department transmet directement ses demandes de consultation à l'ambassade à Washington du pays concerné. Les consultations menées par le State Department visent un bon nombre de pays, dont le Canada. Elles s'encadrent dans des délais relativement importants, délais considérés comme inévitables.

En contrepartie, ce ministère reçoit aussi un certain nombre de demandes de consultation en provenance de gouvernements étrangers, au premier rang desquels se trouve le Canada²⁴

L’Australie

Le Department of Foreign Affairs and Trade (DFTA) est l’auteur d’un certain nombre de consultations menées auprès de quelques gouvernements étrangers et organisations internationales.

Dans les autres ministères et organismes, la décision de consulter ou non les Affaires étrangères au sujet d’une demande précise incombe au responsable de l’accès à l’information, sans aucune obligation si ce n’est une forme de prudence. Dans la plupart des cas, ces ministères et organismes s’adressent, sans intermédiaire, à leur contrepartie étrangère.

L’ensemble des consultations, amorcées par le ministère des Affaires étrangères ou transmises à ce dernier par un pays étranger, s’est élevé à 30 durant l’année financière 2008-2009. De ce nombre, une dizaine provenait des États-Unis, du Royaume-Uni et du Canada.

La Nouvelle-Zélande

Le Ministry of Foreign Affairs and Trade (MFAT) peut, à l’occasion, engager, des consultations à l’étranger, même si rien dans la loi ou les textes règlementaires ne le lui impose. Décision est prise en fonction de la nécessité perçue d’une telle démarche ou encore pour des motifs diplomatiques.

Un nombre appréciable d’autres entités gouvernementales procèdent à de telles consultations directement auprès d’homologues étrangers avec qui ils entretiennent des relations; c’est le cas du Premier ministre et du cabinet, du New Zealand Security Intelligence Information, de la New Zealand Police, de la New Zealand Defence Force. Ces consultations sont menées à l’extérieur du « parapluie diplomatique » du ministère des Affaires étrangères.

La Nouvelle-Zélande engage peu de consultations auprès des gouvernements étrangers, d’une année à l’autre. De même, elle ne reçoit que de rares demandes de consultation de la part des pays étrangers.

²⁴ Ainsi, en 2008, des 101 demandes de consultation reçues par le State Department, 77 provenaient du MAECI. En 2009, cette proportion est encore plus importante : sur un total de 206 consultations, exactement 172 émanaient d’Ottawa.

Le Royaume-Uni

En l'absence d'obligation formelle, l'unité responsable de la FOIA au Foreign and Commonwealth Office limite le nombre de consultations auprès des gouvernements étrangers et des organisations internationales. Une telle consultation n'intervient que si le ministère a tranché en faveur de la remise du document et veut, par respect des usages diplomatiques, obtenir l'aval du gouvernement étranger concerné par cette démarche.

Le Foreign Office opte en faveur de l'efficacité dans ses consultations dans l'espoir avoué de respecter les échéances établies par le FOIA. C'est ainsi qu'il intervient soit directement auprès de l'ambassade ou du Haut Commissariat, sur la place de Londres, ou encore utilise les canaux diplomatiques classiques en passant par sa mission diplomatique dans le pays concerné.

De même, certains ministères et organismes se chargent eux-mêmes de ce type de consultations lorsqu'ils le jugent à propos. En respectant les « bonnes pratiques », favorisées par le ministère de la Justice, ils sollicitent à l'occasion l'avis du Foreign and Commonwealth Office.

Depuis l'entrée en vigueur du FOIA, en 2005, les consultations à l'étranger ont été peu nombreuses; de même le ministère reçoit un nombre relativement restreint de demandes de consultation de la part des gouvernements étrangers.

Le Mexique

Au Mexique, les consultations à l'étranger, aussi bien auprès des gouvernements tiers que des organisations internationales, sont peu fréquentes. La loi n'y incite pas, seul un jugement de prudence peut amener, à l'occasion le *Secretaria de Relacion Exteriores* (SRE) à engager de telles démarches.

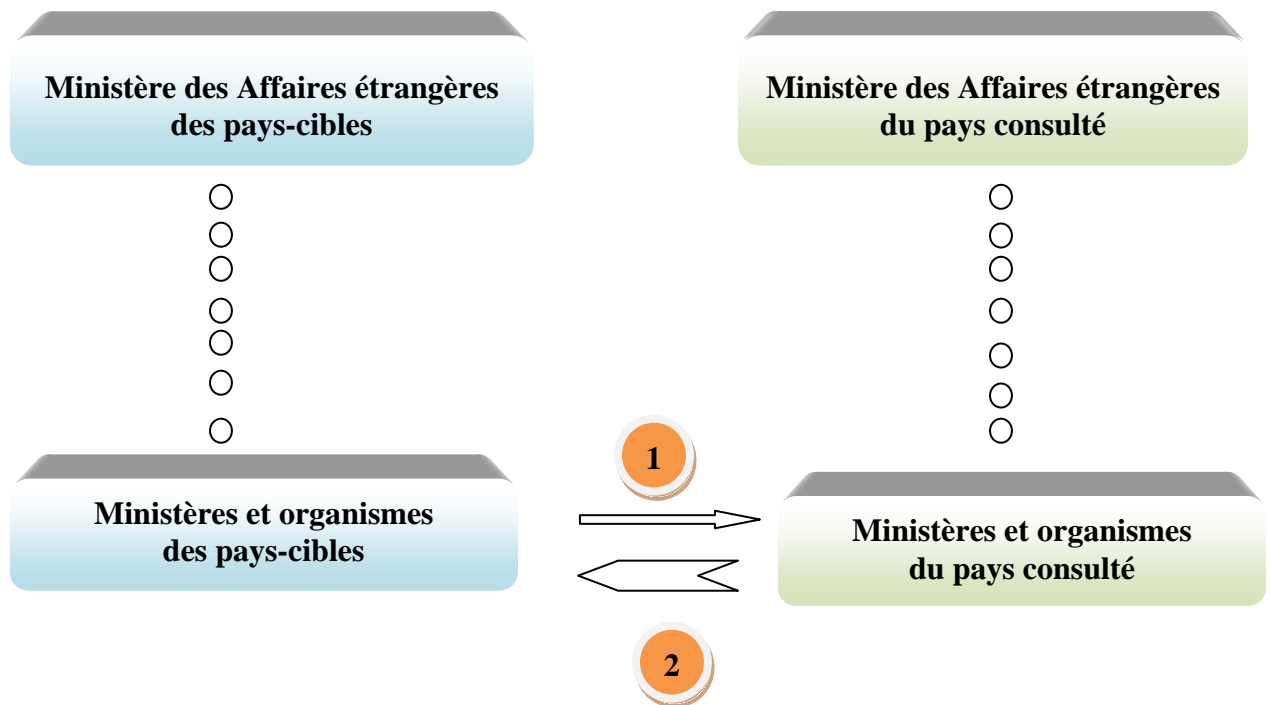
Les autres composantes de l'appareil gouvernemental fédéral peuvent également frapper à la porte de leurs interlocuteurs habituels à propos de demandes d'accès qui impliquent ces derniers. Pour sa part, le SRE n'intervient que si le document visé et son contenu concernent directement le mandat du ministère.

Le nombre de consultations à l'étranger demeure très marginal. De la même façon, le SRE n'a que peu de demandes de consultation en provenance de pays étrangers ou d'organisations internationales.

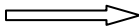
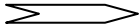

Bref, en l'absence de dispositions dans leur loi sur l'accès à l'information au sujet des consultations à l'étranger, les cinq pays retenus aux fins de cette comparaison, ont recours à des procédures similaires. Dans chacun des cas, le ministère ou l'organisme saisi d'une demande d'accès qui peut avoir un impact sur les relations internationales

entre directement en contact avec son homologue étranger visé par la requête en question (Graphique 2). Cette procédure n'exclut pas la possibilité d'une consultation préalable auprès du ministère des Affaires étrangères.

GRAPHIQUE 2
Étapes de consultations auprès de gouvernements étrangers
menées par les ministères et organismes des pays-cibles



Légende :

-  Consultation initiale
-  Résultat de la consultation
-  Possibilité de consultation

CONSTATATIONS ET COMPARAISONS

De cette schématisation du cadre légal et de la pratique concrète des consultations auprès des gouvernements étrangers et des organisations internationales par les pays-cibles, on peut dégager quelques constatations très concrètes.

En fait, les consultations ont été mises au point pour traduire concrètement l'exigence implicite que l'on retrouve dans les législations des 5 pays et du Canada au chapitre des relations internationales. Elles ne s'inscrivent comme telles dans aucun de ces textes législatifs.

De telles consultations se pratiquent dans chacun de ces pays, mais à des intensités très variable : depuis les États-Unis et le Canada, qui figurent au tout premier rang, jusqu'à la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et le Mexique où l'on en relève peu.

Aux États-Unis, les consultations auprès des gouvernements étrangers sont relativement importantes : elles sont de l'ordre de plusieurs centaines par année, estime-t-on à la direction responsable de la mise en œuvre du FOI Act. On ne fait recours à la procédure des consultations qu'en présence de documents qui n'ont pas été affectés d'une cote de sécurité en vertu d'un « executive order » très spécifique²⁵. Par contre, « à l'opposé de la Loi canadienne sur l'accès à l'information, le Freedom of Information Act ne permet pas de refuser l'accès à un document obtenu d'un gouvernement étranger au seul motif que cette remise aurait été faite sous le sceau de la confiance; ce document doit avoir fait l'objet d'une « classification » au titre de la sécurité nationale »²⁶.

En Australie et en Nouvelle Zélande, où on a peu recours à la pratique de telles consultations, ces démarches visent avant tout des documents de nature consulaire, le plus souvent des documents qui tombent sous l'emprise de la loi sur la protection des renseignements personnels. Au Mexique, on ne collige pas de données à ce sujet en raison de la marge de manœuvre laissée aux ministères et organismes à ce propos. Enfin, au Royaume-Uni, les consultations auprès de gouvernements étrangers ne sont pas légion. La direction de la loi d'accès au Foreign and Commonwealth Office n'entreprend une telle démarche que si le principe de remise du document demandé est arrêté. C'est l'intérêt public du document en cause qui incite à lancer pareille consultation, au cas par cas.

Seul le Canada dispose d'une directive précise et contraignante, élaborée il y a plus de 17 ans par le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui impose de telles consultations et au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et à l'ensemble des ministères et organismes. C'est la règle qui prévaut en présence de demandes d'accès susceptibles d'exercer un effet sur les relations entre un pays et le Canada.

²⁵ Executive Order 13256 on Classified National Security Information.

²⁶ Lettre de Nicholas Mulville Murphy, senior advisor, Office of Information Programs and Services, (State Department), le 23 août 2010.

Dans tous les pays examinés ici de façon sommaire, ces consultations peuvent être menées par de nombreux acteurs, ministères et organismes, à commencer évidemment par le ministère des Affaires étrangères. Seul le Canada exclut cette procédure où les ministères et organismes peuvent s'adresser directement à leurs homologues ou correspondants étrangers.

Ces constatations sont schématisées dans le tableau 12

TABLEAU 12
Fondements et modalités des consultations
à l'étranger dans les pays-cibles et le Canada

| Pays | Consultations menées | | | |
|------------------|--|--|--|---------------------------------|
| | en vertu de la Loi sur l'accès à l'information | en vertu d'une directive gouvernementale | par les Affaires étrangères | par les ministères / organismes |
| États-Unis | Non | Non | <i>State Department</i> | Oui |
| Australie | Non | Non | <i>Department of Foreign Affairs and Trade</i> | Oui |
| Nouvelle-Zélande | Non | Non | <i>Ministry of Foreign Affairs and Trade</i> | Oui |
| Royaume-Uni | Non | ''Guidance'' ²⁷ | <i>Foreign and Commonwealth Office</i> | Oui |
| Mexique | Non | Non | <i>Secretaria Relaciones Exteriores</i> | Oui |
| Canada | Non | Oui (SCT) | MAECI | Non |

²⁷ Il s'agit d'une simple recommandation émise par le *Ministry of Justice* et qui ne revêt aucune dimension contraignante.

PISTES ET PERSPECTIVES

Les consultations à l'étranger en relation avec les demandes d'accès à l'information soulèvent une série de questions d'ordre juridique et parfois diplomatique. En ce qui concerne le MAECI, elles représentent l'une des dimensions du problème qui grève la performance générale de ce ministère en creusant des délais importants en ce qui a trait au traitement des demandes d'accès à l'information.

A l'origine de cette recherche, une question a justifié le regard comparatif porté sur la façon dont cinq pays s'acquittent précisément de ces consultations auprès de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales. Qu'est-il possible de dégager, sous forme de pistes à explorer ou de perspectives à dessiner, en vue de contribuer à l'amélioration de cette charge assumée par le MAECI?

Deux rappels préliminaires s'imposent avant de tenter de répondre à cette question.

En premier lieu, est-il besoin de signaler que cette recherche ne vise que les consultations menées à l'étranger; elle met entre parenthèses les démarches regroupées sous cette même appellation et menées au sein de l'une ou l'autre direction du ministère, sans oublier la Direction générale de l'accès à l'information. Ces démarches internes peuvent déboucher, ou non, sur le processus de consultation à l'étranger.

En second lieu, il est tout aussi important d'évoquer, ne serait-ce que pour mémoire, le caractère très particulier dans lequel s'inscrivent ces consultations : ces dernières relèvent du dialogue interétatique et sont nécessairement tributaires des usages et du style diplomatiques. Ainsi, tout diplomate doit y penser deux fois plutôt qu'une avant de tenter un rappel auprès du ministère des Affaires étrangères du pays-hôte au sujet d'un dossier en retard.

Au terme de cette recherche structurée autour des démarches et procédures privilégiées par cinq pays de référence, on peut proposer deux pistes à explorer en vue d'alléger le problème tel que vécu depuis quelques années au MAECI.

(1) La première piste vise les **modalités techniques de consultation**, une fois le principe de telle démarche arrêté par le MAECI. A la lumière de ce que pratiquent d'autres ministères des Affaires étrangères, les responsables des consultations au MAECI devraient, en collaboration avec leurs missions à l'étranger, imaginer la meilleure porte d'entrée pour solliciter une consultation de la part d'un autre pays. Est-il préférable de toujours utiliser le canal habituel du ministère des Affaires étrangères dans les pays visés par une consultation? Dans certains cas, la réponse est évidente, en raison des habitudes tracées et parfois de la réciprocité qui s'est installée dans ce dialogue très spécialisé.

Dans d'autres cas, ne serait-il pas plus efficace, de faire transiter cette demande par l'ambassade du pays en question dans la capitale fédérale? La question mérite examen lorsqu'il s'agit d'un pays qui n'a pas encore fait l'objet d'une telle démarche ou qui a été fort peu sollicité au cours des dernières années. Ce pourrait bonifier la relation entre l'ambassade et le MAECI et même produire des dividendes inattendus.

A un niveau plus élémentaire, le ministère aurait aussi tout intérêt à privilégier les procédures d'acheminement les plus rapides en ce qui a trait aux documents que ses missions devront remettre au ministère des Affaires étrangères en vue d'une consultation. En vue de réduire les délais, il y aurait lieu d'examiner la possibilité de faire parvenir ces documents en utilisant la valise diplomatique la plus rapide et la plus fréquente selon chaque poste de destination. Ce serait signifier, de façon concrète, l'intérêt que porte le ministère à cette dimension des tâches diplomatiques.

Devant l'ampleur, d'ailleurs croissante, des consultations menées réciproquement entre Ottawa et Washington au titre de l'accès à l'information, il y aurait lieu de songer à une tentative de simplification des procédures en place. Les responsables de la direction de l'accès à l'information au *State Department* et au MAECI y gagneraient à engager une discussion à ce propos.

(2) La seconde hypothèse à envisager implique une réflexion plus substantielle sur **la pratique suivie depuis plus de deux décennies par le MAECI et sur les principes à la base même des consultations auprès des gouvernements étrangers.** Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international conduit seul ces consultations auprès des gouvernements étrangers et des organisations internationales. Le respect des normes diplomatiques classiques et le mandat confié en matière de consultations par le Secrétariat du Conseil du Trésor ont installé cette façon de faire sur des bases solides.

A la lumière des informations glanées sur les pratiques suivies dans quatre des pays retenus aux fins de cette comparaison, cette interrogation se justifie. De même, la spécialisation accrue des divers domaines des relations internationales – y compris en matière d'accès à l'information – incite à s'interroger sur ce qui hier encore relevait de la certitude. La mondialisation n'est pas seulement affaire de commerce et d'économie; elle implique un grand nombre d'acteurs qui poussent à la roue de la vie internationale dans des registres variés.

Ainsi, il y aurait lieu d'imaginer la possibilité de permettre à certains ministères ou organismes d'engager des consultations à l'étranger, selon des modalités à définir. Il s'agirait des ministères qui entretiennent des relations importantes et suivies avec leurs homologues étrangers, ministères ou organisations internationales, grâce à des liens et procédures bien établis.

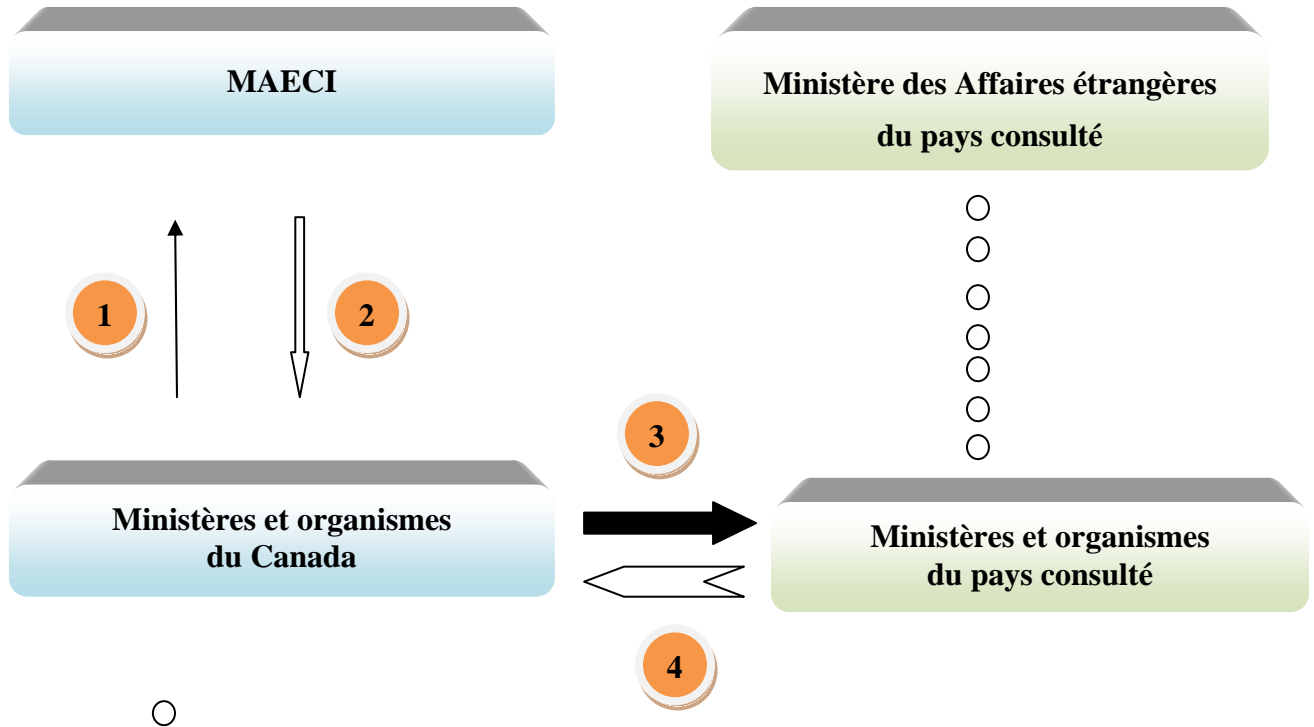
Procéder ainsi correspondrait d'ailleurs à l'une des pistes envisagées, il y a un bon moment, par le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue de telles démarches engagées par des entités bien précises : « *Des consultations directes auront lieu seulement s'il y a déjà en place un système de liaison et de consultation établi. Le ministère des Affaires étrangères, précise cette note, devrait être avisé de ces canaux de consultation* »²⁸. Le Ministry of Justice, qui joue, au Royaume-Uni, un rôle analogue au Secrétariat du Conseil du Trésor en matière d'accès à l'information, a souscrit au même principe en publiant ses conseils (guidance) en matière de relations internationales²⁹.

On pourrait imaginer une procédure en deux temps avant la consultation elle-même par un ministère ou organisme. Ce dernier devrait tout d'abord établir à l'intention du MAECI la nature et l'importance des liens entretenus avec ses homologues étrangers. Lors d'une demande d'accès en bonne et due forme, le ministère ou l'organisme devrait soumettre au MAECI la formulation de l'avis sollicité à l'étranger et la justification de la décision envisagée. Le MAECI disposerait alors de dix jours ouvrables pour transmettre à l'entité concernée ses commentaires et suggestions, voire même son refus catégorique. (Graphique 3).


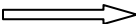

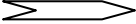

²⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor (1993). *Consultations obligatoires (Politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels)*, Ottawa, 1 décembre (Section 9 : Consultation).

²⁹ Ministry of Justice (2008). *Freedom of Information guidance – Exemptions guidance – Section 27: International Relations*, London, 14 May, page 11: « *The advice of FCO officials should normally be sought before you consult foreign governments or international organizations about the disclosure of information, although on subjects where other public authorities have well-established international relationships it may be sufficient to keep FCO officials informed* ».

GRAPHIQUE 3
Proposition de consultation auprès des gouvernements étrangers
par les ministères et organismes du Canada



Légende :

-  Consultation initiale
-  Accord ou refus du MAECI
-  Demande de consultation
-  Résultat de la consultation
-  Possibilité de consultation

Cette procédure, tout en conservant un droit de dernier regard au MAECI, emprunte en fait certaines de ses caractéristiques à ce que pratiquent quatre des cinq pays retenus dans cette démarche de comparaison. Elle allégerait la démarche de consultation en évitant les délais de transmission aller-retour de documents aux Affaires étrangères des deux pays concernés. Elle permettrait aussi de réduire les délais considérables qu'entraîne l'actuelle façon de faire. Elle ferait baisser d'un cran la grogne entretenue, à ce chapitre, par certains ministères et organismes à l'égard du MAECI.

Cette réflexion devrait mobiliser aussi bien le MAECI que le Secrétariat du Conseil du Trésor en raison des responsabilités que ce dernier détient au chapitre de la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Ces pistes et perspectives devraient aussi retenir l'attention de la commissaire à l'information en raison de la dimension internationale de cette question. Ainsi, elle pourrait envisager inviter ses collègues commissaires dans les autres pays à se pencher sur cette question et peut-être favoriser le cheminement vers un cadre commun en vue d'harmoniser et de simplifier les consultations à l'étranger.

Ces propositions ne concernent pas les procédures internes mises en œuvre par le MAECI. L'examen, sous ses différentes dimensions, de l'impact sur les relations internationales du Canada d'une demande d'accès, qui arrive directement au MAECI ou qui lui est transmise par un ministère ou un organisme, représente un fardeau important pour le MAECI.

Ces pistes de réflexion et ces suggestions visent, il faut le répéter, la seule dimension internationale des consultations menées pour le compte des ministères et organismes du gouvernement fédéral. Elles pourraient déboucher sur des mesures qui allégeraient le fardeau assumé par le MAECI en ce qui a trait à l'examen des différentes dimensions d'une demande d'accès quant à leur impact sur les relations internationales du Canada. Enfin, elles permettraient sans doute aux ministères et organismes de répondre plus rapidement aux demandes d'accès à des documents à connotation internationale.

Il s'agit là de pistes qui visent avant tout à permettre au citoyen d'obtenir accès aux documents sollicités dans des délais convenables, conformément aux dispositions et à l'esprit de la *Loi* de 1982. Ces pistes et perspectives correspondent d'ailleurs aux objectifs exprimés par le ministère dans sa réponse au rapport publié par la commissaire à l'information, il y a quelques mois.

ANNEXE

RÉGIMES D'ACCÈS À L'INFORMATION DES PAYS-CIBLES

Voici, présentées de façon schématisée, les caractéristiques fondamentales, des lois et régimes d'accès à l'information de chacun des pays sur lesquels repose la comparaison de cette étude.

Les États-Unis

En 1966, les États-Unis ont adopté, après le lointain précédent de la Suède³⁰, le *Freedom of Information Act* (5 U.S.C.# 552), législation qui a inspiré la presque totalité des lois d'accès mises en place par la suite à travers le monde. La Finlande avait lancé le mouvement en ce sens, en 1951. Le développement phénoménal de l'appareil gouvernemental, à l'époque du *New Deal*, la propagation du secret dans l'activité administrative durant la Deuxième guerre et la Guerre froide ont amené le Congrès à favoriser cette initiative en faveur de la transparence. Le FOIA, selon l'acronyme adopté dans la plupart des administrations publiques, a d'ailleurs servi de base aux législations qui seront mises en place par la suite en Occident, en Océanie et enfin sur tous les continents³¹.

Le régime américain a été profondément remanié en 1974. Il a connu diverses périodes où alternent tentatives en vue d'accroître la transparence et coups de frein parfois assez brutaux. Les années du régime George W. Bush ont été caractérisées par la mise en place d'une série d'entraves toutes justifiées par le combat contre le terrorisme. Dès son entrée à la Maison Blanche, le Président Obama a changé de cap en faisant adopter l'*Open Government Act*, en 2007. Depuis toute une série de mesures et d'innovations concrétisent la volonté du Président de favoriser la culture de la transparence dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, en misant sur les NTIC.³²

Selon la loi, toute personne, morale ou physique, peut se prévaloir du droit d'accès aux documents de l'administration fédérale. De même, elle vise l'ensemble des organismes, départements et entités de l'appareil gouvernemental fédéral.

³⁰ Comeau, Paul-André (2006) - « Accès à l'information : perspectives internationales », Barreau du Québec (Service de la formation continue), Cowansville, Éditions Yvon Blais : p. 38.

³¹ Le dernier répertoire des États qui disposent d'une loi d'accès à l'information date de 2008. Il est l'oeuvre de Roger Vleugels – *Overview of all 86 FOIA Countries*: <http://right2info.org/laws/Vleugels-Overview-86-FOIA-Countries-9.08.pdf>

³² Davies, Alysia and Dara Lithwick (2010). *Gouvernement 2.0 and Access to Information : 2. Recent Developments in Proactive disclosure and Open Data in the United States and Other Countries*, Ottawa, Library of Parliament, 15 avril, p. 1 – 5.

Le législateur américain n'a pas prévu de mécanisme administratif ou quasi judiciaire pour trancher les litiges au sujet des documents refusés par l'une ou l'autre composante de la structure gouvernementale. Au-delà du simple réexamen administratif, le demandeur doit s'adresser aux tribunaux dans l'espoir de faire renverser un refus, total ou partiel, d'obtenir un document en vertu des dispositions du *Freedom of Information Act*.

C'est le ministère de la Justice qui joue le rôle de conseiller juridique pour l'ensemble des entités soumise à la loi sur l'accès des États-Unis. En publiant le *Freedom of Information Act Guide*, le ministère explicite les dispositions de la loi à l'intention des responsables de sa mise en œuvre.

L'Australie

C'est en 1982 que le Parlement de ce pays a adopté *The Freedom of Information Act*. Cette législation a connu depuis un certain nombre de modifications et elle vient tout juste d'être profondément remaniée³³. C'est néanmoins en fonction de la loi de 1982, encore en vigueur, que se dégagent les enseignements utiles à cette recherche.

Toute « personne » se voit reconnaître le droit de demander accès aux documents de l'administration publique et aux renseignements personnels détenus à son sujet par l'une ou l'autre entité politique ou administrative.

En cas d'insatisfaction ou de litige, l'auteur d'une demande doit d'abord solliciter, du ministère ou de l'organisme visé, une révision de la décision en question. Il lui est ensuite possible de soumettre sa requête au *Administrative Appeals Tribunal*, dont les décisions peuvent éventuellement être portées devant la cour fédérale, puis le *High Court*. En marge de ce processus, l'intervention de l'Ombudsman peut aussi être sollicitée.

La *Loi* de 1982 vise l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux. Les tribunaux y sont assujettis en ce qui concerne les aspects administratifs.

Ces toutes dernières années, c'est au sein du cabinet du Premier ministre qu'a été installée la cellule responsable de la mise en œuvre de la loi et de la promulgation des directives et conseils. Cette entité est placée sous l'autorité du Secrétaire du cabinet et Ministre d'état (*Cabinet Secretary and Special Minister of State to the Parliament on the Operation of the Act*).

La Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande fait partie du peloton restreint des pays qui se sont dotés, au début des années 1980, d'un régime d'accès à l'information. Le « *Official Information Act* » a été adopté par le Parlement de Wellington en 1982.

18 – Davies Alysia and Dara Lithwick – Voir note 17 : pages 8 – 12.

Seuls les citoyens et les résidents permanents, de même que les sociétés qui ont pignon sur rue en Nouvelle-Zélande, peuvent se prévaloir du droit d'accès aux documents de l'administration.

C'est à l'Ombudsman qu'a été confiée la responsabilité de régler les litiges éventuels. Il s'agit en fait d'un groupe d'ombudsmans qui assument plusieurs autres responsabilités. Les recommandations de l'Ombudsman peuvent faire l'objet d'un appel devant les tribunaux supérieurs.

Cette *Loi* couvre la presque totalité du système public, depuis les ministères centraux jusqu'aux villes et municipalités. Elle vise l'ensemble des documents produits et détenus dans les composantes de l'appareil public.

La *Loi* originale avait établi une « *Information Authority* » qui avait mandat de promouvoir la diffusion de l'accès à l'information et d'appuyer les ministères et organismes; cette institution a été abolie en 1988. Le ministère de la Justice a depuis la responsabilité de favoriser la mise au point et la diffusion des répertoires de documents, mais ne joue pas un rôle global analogue à celui du Secrétariat du Conseil du Trésor, au Canada.

Enfin, l'Ombudsman exerce certaines fonctions de conseil auprès des ministères et organismes en publiant des documents d'information à l'intention des personnes à la recherche de l'un ou l'autre document ou encore des guides destinés à faciliter le travail des responsables de l'accès dans l'appareil public.

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni s'est doté d'une *Loi sur l'accès à l'information* en 2000, au terme de longs débats internes et de multiples consultations menées dans d'autres pays dits du système de Westminster, dont le Canada. C'était la concrétisation d'une vieille promesse électorale du parti travailliste qui avait été balayée, fin des années 70, par l'arrivée au pouvoir de Madame Thatcher.

Cette loi ouvre l'accès aux documents de l'administration à toute personne, sans aucune exigence particulière, telle citoyenneté ou résidence.

La *Loi* de 2000, qui est entrée en vigueur en janvier 2005, vise à peu près l'ensemble du secteur public du Royaume-Uni, à l'exception de l'Écosse. Elle englobe également les deux Chambres du Parlement, comme on a pu le constater au moment du « scandale » des frais réclamés par les députés des Communes, il y a tout juste un an.

En adoptant la *Loi* de 2000, le Parlement de Westminster a partagé les responsabilités et mandats qui y sont rattachés entre deux Ministres et a créé deux nouvelles entités.

Le Parlement a établi (1) le poste d'*Information Commissioner*, qui est placé nominalement sous l'autorité du Ministre de la Justice. Ce dernier assume d'ailleurs la publication des statistiques relatives au traitement des demandes d'accès dans l'ensemble de l'appareil public.

Le commissaire à l'information a mandat d'assurer le respect de la loi sur l'accès et de la loi sur la protection des renseignements personnels (*Data Protection Act.*) en place, dans sa nouvelle mouture, depuis 1998.

Le commissaire à l'information doit régler les plaintes et litiges qui résultent de la mise en œuvre de la loi par les personnes responsables de cette tâche dans l'ensemble des ministères et organismes. Il jouit d'un pouvoir décisionnel contraignant sous forme de « notices » qu'il peut émettre après avoir étudié le cas soumis à son attention.

C'est devant (2) le Tribunal de l'information (*Information Tribunal*), créé par cette même loi, que peuvent être portées en appel les décisions arrêtées par le commissaire à l'information. A également été insérée, dans la loi, la possibilité d'en appeler des décisions de ce tribunal devant le High Court of Justice.

Le *Secretary of State* est responsable de l'élaboration et de la dissémination dans l'appareil public d'un « code de pratique » qui sert de guide au traitement des demandes d'accès à l'information.

Enfin, le *Ministry of Justice*, créé en 2007 et placé sous l'autorité du Lord Chancellor, doit s'acquitter de la mise au point d'une code de pratique pour la gestion des documents, depuis leur production jusqu'à leur destruction, des dossiers et documents (*records*) de l'administration publique et des organismes visés par la loi.

Le Mexique

L'État fédéral du Mexique a voté une loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, en 2002. Cette loi établit le principe de la divulgation proactive d'un nombre appréciable de documents.

Toute personne peut se prévaloir du droit d'accès aux documents détenus par toutes les composantes de l'appareil fédéral, compris le Parlement et le système judiciaire.

Le régime mexicain d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels est placé sous l'autorité d'un *Institut fédéral de l'accès à l'information gouvernementale publique* (IFAI), composé de 5 commissaires.

Cet Institut assume l'ensemble des mandats qui découlent de la mise en place d'une loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

L'Institut entend les litiges qui peuvent intervenir en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Il rend ses décisions en séance publique. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant les tribunaux fédéraux, mais seuls les demandeurs ont le droit de se prévaloir de cette possibilité; les décisions de l'Institut sont finales en ce qui a trait aux organismes et ministères.

L'IFAI est responsable de l'application de la loi dans l'ensemble du système politique fédéral. Il détient le mandat d'édicter les règlements de mise en œuvre de la loi et d'établir des normes quant à la classification des documents³⁴.

³⁴ IFAI assume, entre autres, les responsabilités dévolues, dans le régime fédéral canadien, au Secrétariat du Conseil du Trésor.

REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES

Andrée DELAGRAVE (2009). *Access to Information and Privacy in the Department of Foreign Affairs and International Trade – Improving performance through strengthened capacity*, Ottawa, Sussex Circle, 36 pages.

Commissaire à l'information du Canada (2010). *Hors délai (Rapport spécial au Parlement)*, Ottawa, 150 pages.

Information Commissioner of Canada (2007). *Report Cards on the Performance of Department of Foreign Affairs and International Trade (2005 – 2006)*, Ottawa, 53 pages.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (2010). *Rapport annuel au Parlement sur l'application de la Loi sur l'accès à l'information*, Ottawa, Document en ligne

www.international.gc.ca/about-a_propos/atip-aiprp/parl0809_atia_lai.aspx?lang=fra

Page consultée, le 6 juin 2010. :

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (2009). *Rapport annuel au Parlement sur l'application de la Loi sur l'accès à l'information 2008 – 2009*, Ottawa, 10 pages.

Foreign Affairs and International Trade (2008). *Overall performance in 2007 – 2008*, Ottawa, 11 pages.

Foreign Affairs and International Trade (2006). *Status Report on the 2005 Report card*, Ottawa, 6 pages.

Ministry of Justice (2008). *Freedom of Information guidance – Exemptions guidance – Section 27: International Relations*, London, 14 May, 16 pages.

Secrétariat du Conseil du Trésor (1993). *Consultations obligatoires (Politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels),- Section 9: Consultation* Ottawa, 1 décembre. Document en ligne :

www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13770§ion=text

Page consultée le 7 juillet 2010.

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----------------|
| Tableau 1 | Page 14 |
| Importance relative des consultations à l'étranger dans la mise en œuvre de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> faites par le MAECI (2008-2009) | |
| Tableau 2 | Page 15 |
| Importance relative des consultations à l'étranger dans la mise en œuvre de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> faites par le MAECI (2009-210) | |
| Tableau 3 | Page 16 |
| Avis sollicités en 2008-2009 auprès de divers pays au nom de ministères et organismes canadiens par le MAECI | |
| Tableau 4 | Page 17 |
| Avis sollicités par le MAECI auprès de divers pays au nom de ministères et organismes en 2009-2010 | |
| Tableau 5 | Page 18 |
| Avis sollicités par le MAECI auprès d'organisations internationales au nom de ministères et organismes en 2008-2009 et 2009-2010 | |
| Tableau 6 | Page 19 |
| Consultations sollicitées auprès de divers pays à la suite de demandes d'accès reçues par le MAECI | |
| Tableau 7 | Page 20 |
| Avis sollicités auprès d'organisations internationales en fonction des demandes reçues par le MAECI | |
| Tableau 8 | Page 21 |
| Délai moyen de réception des dossiers soumis à des pays étrangers pour le compte de divers ministères et organismes (2008-2009) | |
| Tableau 9 | Page 21 |
| Délai moyen de réception des dossiers soumis à des pays étrangers pour le compte de divers ministères et organismes (2009-2010) | |
| Tableau 10 | Page 22 |
| Avis sollicités par divers pays auprès du MAECI | |

Tableau 11

Page 25

Demandes d'accès aux documents (Année financière 2009)

Tableau 12

Page 33

Fondements et modalités des consultations à l'étranger dans les pays-cibles et le Canada

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 **Page 13**
Étapes des consultations menées par le MAECI auprès des gouvernements étrangers pour le compte des ministères et organismes

Graphique 2 **Page 31**
Étapes des consultations auprès des gouvernements étrangers par les gouvernements des cinq pays-cibles

Graphique 3 **Page 37**
Proposition de consultation auprès des gouvernements étrangers par les composantes de l'appareil fédéral du Canada.