

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE RÔLE DU COORDONNATEUR DANS LE PROCESSUS D'ACCÈS À
L'INFORMATION À OTTAWA

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
SIMON FARAGO

MAI 2020

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tous ceux qui m'ont côtoyé et encouragé durant ces quatre dernières années. Les études universitaires combinées à un travail à temps plein m'auront aidé à repousser mes limites et à accomplir l'un des projets les plus significatifs de ma courte vie. En premier lieu, merci à ma directrice de mémoire madame Anne-Marie Gingras pour sa compréhension, son grand professionnalisme, ses pertinents conseil et sa grande patience. Vous m'aurez grandement aidé à produire un travail dont je peux être fier. En deuxième lieu, merci à ma famille, à mes amis, et surtout à ma fiancée Julia pour son appui et pour ses encouragements. Le travail universitaire est quelque chose de parfois bien solitaire, mais la présence de mes proches m'aura permis de partager mon expérience et d'aller jusqu'au bout. Finalement, je remercie sincèrement les participants aux entrevues pour leur disponibilité, leur générosité et leur grand professionnalisme. Ça a été un véritable plaisir de pouvoir mieux comprendre votre travail quotidien, et de constater que l'administration fédérale est constituée de femmes et d'hommes de la plus haute qualité. En espérant que cette recherche rende justice à votre travail.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES	I
RÉSUMÉ	II
INTRODUCTION : La Loi sur l'accès à l'information dans la tourmente	1
CHAPITRE I La revue de littérature et la question de recherche.....	8
1.1 Les débats à la Chambre des communes	9
1.2 L'accès à l'information et démocratie : les auteurs.....	12
1.3 La transparence dans un contexte de contrôle de l'information.....	15
1.4 La place du fonctionnaire dans le processus	18
1.5 Les limites de la revue de littérature.....	21
1.6 La définition précise du sujet et la question de recherche.....	22
CHAPITRE II La méthodologie	23
2.1 L'approche théorique : importance d'interroger les acteurs de terrains.....	23
2.2 L'approche hypothético-inductive.....	25
2.3 Le choix de l'acteur : le coordonnateur d'accès à l'information.....	25
2.4 La technique de collecte des données : les entretiens semi-dirigés.....	27
2.5 Le déroulement des entrevues et limites rencontrées	29
2.6 Un complément : les rapports du commissariat à l'accès à l'information	31
2.7 La technique d'analyse : l'approche par thématiques	31
2.8 Les thématiques	32
CHAPITRE III L'obtention des documents	34
3.1 La dépendance et le manque d'autorité	34
3.2 Une question de négociation et de rapports interpersonnels	39
3.3 Récapitulatif : l'obtention des documents : un enjeu complexe.....	44
CHAPITRE IV L'in(ter)dépendance des coordonnateurs	45
4.1 La relation aux services des communications	46

4.2	La relation au personnel politique et à la haute gestion	49
4.3	Récapitulatif : indépendance du coordonnateur?	56
CHAPITRE V L’(in)égalité de traitement des demandeurs		57
5.1	L’adaptation à la pluralité des demandeurs	58
5.2	La négociation et les relations interpersonnelles.....	63
5.3	Récapitulatif : une relation complexe et inégale	65
CHAPITRE VI Des ressources limitées pour une tâche illimitée		67
6.1	La tâche illimitée	68
6.2	Les problèmes de main d’œuvre.....	72
6.3	Les moyens de ses ambitions	75
6.4	Récapitulatif : un succès ambigu.....	78
CHAPITRE VII La culture d’ouverture et la valeur de transparence.....		79
7.1	La culture dans les services internes des ministères.....	80
7.2	Les valeurs partagées par les coordonnateurs	85
7.3	Récapitulatif : la valeur de transparence variable.....	90
CONCLUSION.....		92
ANNEXE A QUESTIONNAIRE.....		98
ANNEXE B FORMULAIRE DE CONSENTEMENT.....		99
ANNEXE C FORMULAIRE D’APPROBATION ÉTHIQUE.....		104
BIBLIOGRAPHIE.....		105

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET ACRONYMES

BAI	Bureau d'accès à l'information
CAI	Commissaire à l'information du Canada
LAI	Loi sur l'accès à l'information
OPI	<i>Office of prime interest</i>
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor

RÉSUMÉ

Cette recherche vise à comprendre et à analyser les contraintes administratives de la mise en œuvre de la Loi sur l'accès à l'information au niveau fédéral canadien. Il s'agit d'une recherche de type hypothético inductive visant à interviewer un acteur méconnu du processus d'accès à l'information : le coordonnateur d'accès à l'information d'institutions fédérales. Nous avons réalisé une dizaine d'entrevues auprès de ces acteurs de premier plan à Ottawa, Gatineau et Montréal. Les sujets traités sont notamment : la relation entre fonctionnaires, la relation au politique et aux services de communication, la relation avec les demandeurs d'accès à l'information, les contraintes matérielles et humaines et les conflits de valeur au niveau de la transparence. Nous avons analysé l'écart entre, d'une part, les attitudes et comportements attendus des coordonnateurs et des fonctionnaires, pour une bonne mise en œuvre de la loi, et d'autre part, la réalité du terrain. Afin de saisir cet écart, nous avons utilisé un questionnaire incluant des thématiques qui définissent le comportement idéalement attendu des coordonnateurs et de leurs collègues. Principalement, nous avons observé que la relation entre le coordonnateur et les autres fonctionnaires était caractérisée par l'échange et la négociation, que certains coordonnateurs subissent une forme de pression ou d'interférence de la part du politique et des services de communication, que les coordonnateurs ont une relation complexe de négociation avec les demandeurs d'accès à l'information, que les coordonnateurs disposent de ressources limitées pour faire face à une tâche illimitée, et que la valeur de transparence n'est pas vécue de la même manière selon les coordonnateurs et les milieux de travail. Nous concluons qu'on y gagnerait à mieux définir les objectifs de transparence de la Loi sur l'accès à l'information, de même que l'idéal démocratique qu'elle sous-tend.

Mots clés : Loi sur l'accès à l'information, coordonnateur d'accès à l'information, processus administratifs, transparence, démocratie.

INTRODUCTION

En mars 2011, la Commissaire à l'accès à l'information du Canada (CAI), Madame Suzanne Legault, dépose son premier rapport spécial (un deuxième suivra), s'intitulant : « Ingérence dans l'accès à l'information »¹. Dans ce rapport, la commissaire nous apprend qu'à l'été 2009, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a reçu une demande d'accès à l'information concernant un rapport sur les biens immobiliers du ministère en 2007-2008. La demande, initialement approuvée par le personnel de l'accès à l'information et prête à être envoyée, ne sera finalement pas acheminée au demandeur. Un des membres du cabinet de la ministre avait envoyé une directive demandant de ne pas divulguer le rapport en entier. Ce n'est que 82 jours plus tard, et à la suite de deux autres demandes que le demandeur pourra obtenir le document demandé. Face à cette situation, le demandeur aura fini par porter plainte à la CAI qui, à la suite d'une enquête, arrivera à deux conclusions : le personnel politique s'est ingéré dans le processus d'accès à l'information, alors qu'il n'en a pas le droit, et les fonctionnaires responsables du traitement de la demande n'ont pas agi de façon diligente, entraînant ainsi plusieurs retards injustifiés². De plus, en 2012, lors du 30^{ième} anniversaire de la Loi, la Commissaire va pointer du doigt les déficiences de la Loi et appellera à une modernisation de cette dernière pour que les institutions fédérales qui y sont soumises exercent une réelle transparence³. Par la suite, en 2015, l'organisme de recherche Journaux canadien conclura que la loi fédérale « ne fonctionne tout simplement pas », en comparant les délais de traitement de 450 demandes effectuées auprès des paliers municipaux, provinciaux et fédéraux, soulevant les enjeux

¹ Commissaire à l'information du Canada. *Rapport spécial au parlement ; ingérence dans l'accès à l'information Partie I*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (Mars 2011), 45 p.

² *Ibid* p. vii.

³ Kilpatrick, Sean : « à 30 ans, la Loi sur l'accès à l'information a besoin d'un rajeunissement », *Radio Canada*, 1 juillet 2013, (En ligne) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/621284/loi-acces-information-30e-anniversaire>>, consulté le 30 octobre 2019.

des longs délais, du manque de personnel et de caviardage⁴. Plus récemment, en octobre 2018, la journaliste Ariane Krol dénoncera les manquements des gouvernements fédéraux et provinciaux en matière de transparence, définissant la loi comme un bouclier contre la transparence⁵. Nous aurons le même son de cloche en 2018 de la part la Fédération professionnelle des journalistes du Québec qui soulèvera la difficulté qu'ont différents chercheurs d'obtenir des informations des gouvernements provinciaux et fédéraux. Elle considère l'accès à l'information de plus en plus difficile, notamment au niveau fédéral, et dénonce une culture de « bâton dans les roues » de la part du personnel administratif et une politisation du système⁶. Une rapide revue de l'actualité permet de constater que malgré plus de 30 ans d'existence, la Loi sur l'accès à l'information canadienne a bien mauvaise presse.

Cette série de critiques aura été le départ de notre réflexion sur la Loi sur l'accès à l'information au niveau fédéral canadien. Malgré l'étendue de la loi à plusieurs autres ministères et organismes sous le gouvernement conservateur de Stephen Harper en 2006⁷, malgré les initiatives de gouvernement ouvert par défaut, il semble que Loi sur l'accès à l'information canadienne ait mauvaise réputation due à plusieurs dysfonctionnements et ratés. Notre recherche a donc pour principal objet la mise en œuvre de la Loi sur l'accès à l'information fédérale⁸ et l'analyse du contexte administratif qui contribue à la rendre prétendument inefficace.

⁴ La Presse canadienne : «le mécanisme fédéral d'accès à l'information est gravement malade disent les chercheurs», *Radio-Canada*, 16 octobre 2015, (en ligne) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/744748/accès-information-journaux-canadiens-enquete-municipalites-provinces-federal>>, consulté le 30 octobre 2019.

⁵ Krol, Ariane : «Vos informations, leur responsabilité», *La Presse +, Section Débats*, 15 octobre 2018, (en ligne) <http://plus.lapresse.ca/screens/37587d55-cb39-474c-9d986dd0fb15329a_7C_0.html?utm_medium=Email&utm_campaign=Internal+Share&utm_content=Screen>, consulté le 29 octobre 2019.

⁶ Belzile, Jean-Marc : «De l'information publique... pas si publique que ça», *Radio-Canada*, 9 novembre 2018, (en ligne) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1135056/accès-information-publique-donnees-difficultes-gouvernements-federal-provincial-recherche-journalistes>>, consulté le 30 octobre 2019.

⁷ Radio-Canada : «Adoption de la loi sur la responsabilité», *Radio-Canada*, 8 décembre 2006, (en ligne) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/332809/loi-responsabilite-adoptee>>, consulté le 30 octobre 2019.

⁸ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, Site web de la législation (Justice), En ligne <<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/a-1/>>

La pertinence de notre sujet repose sur le postulat que dans les démocraties libérales, les idées de transparence et d'accès aux documents sont essentielles pour que la participation des citoyens à la vie politique ait un sens. Partout dans le monde, les différents États sont amenés, de gré ou sous différentes pressions, à adopter des législations en regard de l'accès à l'information et cette tendance est fortement à la hausse depuis plusieurs années⁹. Entre 2000 et 2005, ce sont plus de 34 lois sur l'accès à l'information qui ont été adoptées ailleurs sur la planète¹⁰, et à la fin de 2009, plus de 100 pays avaient adopté des lois semblables¹¹. Ce mouvement parfois décrit comme un combat historique pour la transparence¹², dans un contexte de révolution de l'information¹³ et de vague de démocratisation¹⁴, était encore d'actualité notamment lors de ce qui a été qualifié de «printemps arable»¹⁵. C'est dans ce contexte que les demandes pour plus d'accès à l'information s'inscrivent comme un prérequis dans l'idée plus générale du droit à la liberté d'expression, en référence à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui garantit à tous « le droit de chercher, de recevoir et de répandre les informations et les idées par quelque moyen que ce soit »¹⁶, et qui inscrit ainsi l'accès à l'information comme un droit¹⁷ essentiel dans les sociétés libres et démocratiques. Il existe un principe voulant que les citoyens, pour jouir pleinement de leur liberté d'expression politique, doivent savoir ce qui se passe à l'intérieur de leur gouvernement¹⁸ pour éventuellement pouvoir l'influencer¹⁹. Ceci est encore plus vrai dans un contexte de démocratie représentative²⁰ comme le Canada.

⁹ Ackerman, John. M, Irma E. Sandoval-Ballesteros. «The Global Explosion of Freedom of Information Laws», *Administrative Law Review*, Vol. 58, No. 1 (2006). p. 145.

¹⁰ Michener, Greg. «FOI Laws Around The World», *Journal of democracy*, volume 22, numéro 2, (Avril 2011), p.148.

¹¹ Gingras, Anne-Marie. *Atelier 2 : le contrôle de l'information : comment éviter la dérive?* (Québec, 26 et 27 octobre 2011). Coll. «sur la démocratie, les députés et les médias», *Assemblée Nationale*, p.69.

¹² Sergeant, Jean-Claude. «La difficile conquête du droit à l'information : The Freedom of Information Act: an Uphill Battle», *Revue Française de civilisation britannique*, XI-3, (2002) p. 1.

¹³ Michener. *Op cit.* p. 145

¹⁴ Roberts, Alasdair. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p.15

¹⁵ Canavaggio, Perrine : «vers un droit d'accès à l'information publique : les avancées récentes des normes et des pratiques», *UNESCO*, Paris, 2014, p.7

¹⁶ Canavaggio, Perrine, et Ackerman, John. *Op cit.* p. 85-130

¹⁷ Brun, Henri. «le droit du public à l'information politique : un droit constitutionnel aux ancrages multiples», dans *Développements récents en droit d'accès à l'information*, Les Éditions Yvon Blais, volume 233, Cowansville (2005), p.92.

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ Michener, *Op cit.* p. 145

²⁰ Brun, *Op cit.* p. 92

Les critiques à l'égard des lois d'accès à l'information ne datent pas d'hier, et la loi canadienne ne fait pas exception. Le processus d'accès à l'information au Canada est remis en question depuis plusieurs années et les réflexions sur les ratés de la loi et de son application ont été nombreuses dès son adoption. En 1987, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes s'est penché sur l'efficacité de la loi en soumettant une centaine de recommandations touchant plusieurs de ces aspects (et aussi la *loi sur les renseignements personnels*), comme l'élargissement de la loi à d'autres entités fédérales et l'amélioration de la formation des coordonnateurs responsables de son application²¹. En 2001, un comité spécial regroupant des députés de différents partis est aussi intervenu pour étendre l'application de la loi et réviser certaines de ces exceptions par la publication du rapport *A Call for Openness*²². En 2002, c'est un groupe d'étude, composé de fonctionnaires fédéraux, qui a produit le rapport *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*²³. Il a proposé certaines modifications et améliorations au processus administratif de la loi, ce qui généra une réponse du commissaire à l'accès à l'information de l'époque (2002) qui s'est prononcé sur les réformes à apporter. En tout, ce sont plus d'une trentaine de rapports, projets de loi, motions à la Chambre des communes, qui ont été tentés pour réformer la *Loi sur l'accès à l'information du Canada*²⁴, toutes des tentatives qui ont été infructueuses²⁵. En 2005, Stephen Harper, alors dans l'opposition, se fera le chantre d'une réforme de l'accès à l'information, qualifiant la loi comme le « *lifeblood of democracy* ». Il va se raviser rapidement suite à son arrivée au pouvoir en 2006²⁶, se contentant d'étendre la loi à d'autres organismes et ministères sans réforme approfondie. Ce n'est qu'en juin 2019 que le gouvernement Trudeau finira par adopter le projet de loi C-58, visant à réformer la Loi sur

²¹ Douglas, Kristen et Hurtubise-Loranger, Élise et Lithwick, Dara. *La loi sur l'accès à l'information et les propositions de réforme*, Ottawa : Bibliothèque du parlement, Publication no 2005-55-F, révisée le 6 juin 2012, p. 2.

²² *Ibid.* p. 4

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibid.* p. 22

²⁵ *Ibid.* p. 24

²⁶ Gingras, Anne-Marie. « Access to information : An asset for democracy or ammunition for political conflict, or both? », *Canadian Public Administration*, vol. 55, no. 2, (Juin 2012), p. 225.

l'accès à l'information²⁷. Cette réforme longtemps attendue fut dès le départ mal reçue par la Commissaire à l'accès à l'information sortante Suzanne Legault, qui l'a jugée rétrograde et l'a qualifiée de « poudre aux yeux »²⁸. Maintenant adoptée, sa réception au sein de la communauté est plutôt tiède : certains la jugeant insuffisante, timide, et permettant plusieurs échappatoires au gouvernement. On reproche à ce dernier le manque d'ambition, alors que la réforme promise était un élément central de la campagne électorale du parti libéral en 2015²⁹. Dans le rapport 2016-2017, Suzanne Legault a dénoncé ouvertement le manque d'intérêt croissant du gouvernement Trudeau pour l'accès à l'information malgré des engagements électoraux prometteurs en matière d'ouverture et de transparence³⁰. Le peu d'enthousiasme exprimé par la nouvelle Commissaire Caroline Maynard dans sa déclaration du 21 juin 2019, à la suite de l'adoption du projet de loi C-58, semble aller dans le même sens³¹.

Outre le manque de réformes, nous pensons que la Loi sur l'accès à l'information (LAI) fait face à un autre problème de taille : elle est, en un certain sens, un vrai succès. Chaque année, les Canadiens et Canadiennes utilisent la loi et font des milliers de demandes d'accès à l'information. De 2016 à 2017, plus de 91 880 demandes ont été traitées par les institutions fédérales, ce qui est une augmentation de 22%. Cela représente 16 millions de pages, une augmentation de 78% comparativement à 2015-2016³². L'accès à l'information

²⁷ Parlement du Canada. *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquences*. Première session, quarante-deuxième législature, 64-65-66-67-68, Elisabet II, 2015-2016-2017-2018-2019. En ligne. <https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-58/sanction-royal> (consulté le 30 juin 2019).

²⁸ Buzzetti, Hélène : «L'accès à l'information est mal en point», *Le Devoir*, 23 Février 2019, (en ligne) <<https://www.ledevoir.com/politique/canada/521019/l-acces-a-l-information-est-mal-en-point-deploire-la-commissaire-sortante>>, consulté le 30 juin 2019

²⁹ Bergeron, Émilie : «La réforme de l'accès à l'information bientôt adoptée?», *Agence QMI*, 17 mai 2019, (En ligne) <<https://www.tvanouvelles.ca/2019/05/17/la-reforme-de-l-acces-a-l-information-bientot-adoptee>>, consulté le 30 octobre 2019.

³⁰ Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2016-2017*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (juin 2017), p. 2.

³¹ Maynard, Caroline. *Déclaration de la commissaire sur l'adoption du projet de loi C-58*. Commissariat sur l'accès à l'information. En ligne. <<https://www.oic-ci.gc.ca/fr/ressources/communiqués-presse/declaration-de-la-commissaire-sur-ladoption-du-projet-de-loi-c-58>> (Consulté le 30 juin 2019).

³² Gouvernement du Canada : *Revitaliser l'accès à l'information : fiches d'informations*. En ligne. <<https://ouvert.canada.ca/fr/contenu/revitaliser-l-acces-a-l-information-fiches-d-information>> (consulté le 22 décembre 2019).

est donc en plein essor, et un retour en arrière semble peu probable³³. C'est un des principaux aspects de la LAI : elle ne prévoit aucune limite à ce que les citoyens peuvent demander en termes de nombre de documents, mais seulement des exceptions s'appliquant à la nature des documents et des informations demandées. Par exemple, avant 2016, les demandeurs étaient soumis à des frais relatifs à l'ampleur de leur requête, permettant aux fonctionnaires de charger des frais si les documents demandés étaient susceptibles de prendre beaucoup de temps de recherche et de traitement. Le gouvernement de Justin Trudeau a aboli ces frais de recherche pour uniformiser le coût d'une demande à 5.00, peu importe l'ampleur de la demande en termes de volume et de nombre de pages. Il n'y a donc pas de limite à ce qu'un citoyen peut demander : une requête de document d'une page est le même prix qu'une autre de 10 000 pages. En dehors des exceptions et des exemptions prévues dans la Loi, l'administration publique a l'obligation de réviser et fournir les documents, même si la requête comporte plusieurs milliers de pages et oblige des dizaines d'heures de recherche et d'analyse. Les fonctionnaires font donc face à une tâche qui semble colossale, et qui ne risque pas de diminuer. Ils se retrouvent dans une situation où critiquer cette tâche est bien malvenu : qui pourrait s'opposer à l'augmentation des demandes d'accès à l'information? Comme nous l'avons mentionné, l'accès à l'information est intimement lié à la transparence et à la démocratie. Ce contexte place les fonctionnaires dans une dynamique où ils ne peuvent que tenter de répondre à la demande par tous les moyens possibles, sans protester, car qui oserait se prononcer contre la transparence et la démocratie?

Le dilemme de la capacité de l'administration de répondre une tâche en constante augmentation a déjà été soulevé auparavant³⁴. C'est ce dilemme qui est au cœur de notre réflexion, qui se veut une tentative de comprendre la réalité administrative de l'accès à l'information au Canada. Nous voulons mettre en lumière le quotidien des fonctionnaires chargés d'appliquer les processus de l'accès à l'information et y réfléchir pour en saisir tous les défis. Car nous le verrons, la Loi sur l'accès à l'information est avant tout une

³³ Hazell, Robert. «Freedom of information in Australia, Canada and New Zealand», *Public administration*, vol. 67, no.2, (1989), p.202

³⁴ Michener, *Op cit.* p. 146

réalité légale et un processus administratif qui, concrètement, engagent la fonction publique à chercher des milliers de documents, à réviser ces documents, pour finalement donner accès à ces documents aux citoyens. Or, la dynamique d'obtention des documents n'est pas quelque chose d'aisé, elle oblige une multitude d'acteurs à interagir, communiquer, collaborer, et est soumise à des pressions, à de l'influence, le tout afin de répondre le plus adéquatement, dans la mesure du possible, aux milliers de demandes effectuées chaque année par les citoyens. Face à cette tâche qui nous semble instinctivement pour la fonction publique assez complexe et colossale, nous posons donc la question suivante : quel est le rôle du fonctionnaire dans le processus d'accès à l'information et qu'est-ce qui fait obstacle à son travail?

CHAPITRE I

LA REVUE DE LITTÉRATURE ET LA QUESTION DE RECHERCHE

Ce chapitre vise à détailler ce que nous avons trouvé dans la littérature scientifique au sujet de la Loi sur l'accès à l'information, et à contextualiser le processus visant sa mise en œuvre. En fait, les textes portant sur la Loi sur l'accès à l'information sont peu nombreux ; certains portent spécifiquement sur le Canada (*Gingras 2010, Roberts 2000, 2001-2002, 2003, 2005, Brun 2005*), d'autres sur la Grande-Bretagne : (*Hazell et Worthy 2010, 2011, 2012, Sergeant 2016*) et d'autres font des comparatifs entre différentes lois dans le monde (*Ackerman 2006, Hazell 1995, Greg 2011*). Les avocats Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot ont publié plusieurs éditions d'un compendium sur la législation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (*2010, 2014, 2019*). D'autres textes font état de l'environnement de travail des fonctionnaires en général, et des rapports complexes qui existent entre les adversaires du gouvernement d'une part, et les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre la loi d'autre part; (*Aucoin 2006, Clift 1970, Heintzman 2013, 2014, Savoie 2008, 2010, Thomas 2013, Panassier 2007, Roberts 2002, Dion 1980, 1986*). Finalement, plusieurs textes portent sur la question de l'accès à l'information dans une approche plus générale, sur la transparence de l'État et des limites à cette transparence (*Fenster 2015, Martin 2010, Roberts 2001, 2006, Cannavaggio, Greg 2011, Wijnhoven et Ehrenhard 2015, Gingras 2011, 2012*). Au total, les éléments concernant le rôle précis du fonctionnaire dans le processus d'accès à l'information sont éparpillés dans les textes et ne font pas, à notre connaissance, l'objet d'une étude spécifique. La pertinence de notre recherche sur le rôle du fonctionnaire dans le processus de l'accès à l'information nous apparaît claire à la lumière de la littérature scientifique.

Dans ce chapitre, nous ferons le bilan de la littérature sur l'accès à l'information, en tenant compte du rôle de cette loi dans la démocratie et de la question de la transparence. D'abord, nous ferons état des différents débats politiques ayant entouré l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information canadienne. Ensuite, nous présenterons les différents éléments qui lient cette loi à la démocratie et à la transparence gouvernementale. Par la suite, nous présenterons les différents impacts au niveau politique de la LAI, notamment autour de la question du contrôle de l'information. Finalement, nous présenterons ce que nous avons trouvé sur le rôle du fonctionnaire dans cette dynamique.

1.1 *Les débats à Chambre des communes*

Premièrement, la Loi sur l'accès à l'information a été l'objet de débats au niveau politique fédéral. Ces débats nous ont permis de bien identifier l'intention politique sous-jacente à la loi et d'en comprendre certains des principaux enjeux. Nous verrons qu'au départ, les débats portaient sur bien des sujets entourant l'AI, mais qu'en fin de compte, les parlementaires finiront surtout par s'intéresser à la possibilité d'obtenir les documents détenus par l'exécutif, laissant de côté les autres importants enjeux soulevés par la loi.

D'abord, il y a eu plusieurs débats précédant l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information. Drapeau et Racicot ont compilé plus de 22 interventions, actions et dépôts de projets entre 1965 et 1980³⁵. Au centre des débats se trouve le citoyen, le payeur de taxes, et le principe selon lequel l'information n'est pas la propriété du gouvernement en poste, mais de la population : les citoyens doivent avoir accès aux informations pour lesquelles ils paient³⁶. C'est aussi une question de démocratie participative³⁷ et de légitimité pour le gouvernement³⁸. L'accès à l'information doit aider le citoyen à mieux comprendre les décisions prises, améliorer le processus de décision³⁹, et légitimer les

³⁵ Drapeau, Michel W et Racicot, Marc-Aurèle : «*Federal acces to information and privacy legislation annotated 2014*», Carswell, Thomson reuters, Toronto, 2013, chap 14, p.65.

³⁶ *Ibid.* p. 7

³⁷ *Ibid.* p. 9

³⁸ *Ibid.* p. 13

³⁹ *Ibid.* p. 10

décisions prises⁴⁰, en accentuant la reddition de compte grâce à un processus où le gouvernement démontre sa sincérité⁴¹ et en se gardant d'utiliser l'exclusivité de l'information comme outil d'abus de pouvoir⁴².

De plus, les débats ont porté sur la responsabilité de l'information et sur qui aura le dernier mot sur la divulgation, ou non, dans l'optique que certaines informations doivent rester confidentielles. Les promoteurs de l'accès à l'information proposaient de renverser une certaine dynamique : ce ne serait pas au gouvernement de décider quelles sont les informations pertinentes pour le public, les autorités devant s'en tenir à se justifier lorsqu'elles refusent une demande de document⁴³. La question de la mise en place d'un agent indépendant de révision des décisions et de la révision par la cour fédérale sera aussi un enjeu important pour les parlementaires.

Ensuite, il y a eu certaines interventions concernant la portée et l'efficacité de la loi, certains parlementaires prescrivant un certain équilibre dans la loi, entre divulgation et protection des renseignements, afin de garder la confiance des différents acteurs transigeant avec le gouvernement en leur assurant que leurs informations personnelles ne seront pas divulguées⁴⁴.

Finalement, les débats ont porté sur la fonction publique et sur l'attitude de cette dernière en matière de transparence : il y avait un certain réflexe de la fonction publique qu'il fallait casser. La fonction publique était perçue comme secrète⁴⁵, voulant garder ses informations dans une optique de pouvoir⁴⁶, afin de se protéger, elle, ses supérieurs, et le gouvernement⁴⁷. Les initiatives en accès à l'information étaient donc un moyen de contrebalancer le pouvoir de la fonction publique⁴⁸ en la rendant plus transparente et en l'obligeant à mieux documenter ses gestes.

⁴⁰ Drapeau et Racicot, *Op cit.* p. 12

⁴¹ *Ibid.* p. 13

⁴² *Ibid.* p. 9

⁴³ *Ibid.* p. 6 à 8

⁴⁴ *Ibid.* p. 8

⁴⁵ *Ibid.* p. 11

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibid.* p. 10

⁴⁸ *Ibid.* p. 15

Or, alors que les débats avant 1976 semblaient porter sur tous les sujets entourant la loi, la joute politique s'est concentrée sur la possibilité pour l'opposition d'accéder aux informations détenues par l'exécutif du gouvernement. Cela est dû, entre autres, à la politisation du débat par le gouvernement : le discours du trône de 1976 du parti libéral du Canada était très évasif sur l'idée d'adopter une loi⁴⁹, insistant sur la création d'une autorité indépendante⁵⁰, et vers la question de la responsabilité ministérielle⁵¹. Les libéraux finirent par se raviser en annonçant l'intention de déposer une loi et de créer un ombudsman lors du discours du trône de 1979, tout en réaffirmant l'intention de maintenir l'ultime responsabilité du ministre sur la mise en œuvre de la loi⁵². À la suite de la défaite des libéraux en mai 1979, les progressistes-conservateurs ont introduit un projet de loi sur l'accès à l'information⁵³ en recentrant le débat sur tous les enjeux concernant la loi : la démocratie, la reddition de compte⁵⁴, la question de changement de culture de la fonction publique⁵⁵. Cependant, ils perdront la confiance de la chambre lors d'un vote sur le budget après seulement 9 mois au pouvoir, puis perdront l'élection suivante. Finalement, un projet de loi sur l'accès à l'information sera déposé par les libéraux en 1982.

Malgré quelques interventions concernant la bureaucratie⁵⁶, c'est surtout l'enjeu de la divulgation des documents du cabinet qui sera au centre des débats, l'opposition accusant les libéraux d'avoir permis des «*loophole*»⁵⁷ et donnant trop la possibilité au gouvernement de refuser la divulgation d'un document⁵⁸, particulièrement ceux du cabinet ou ceux concernant le Conseil privé de la reine⁵⁹. L'accès à l'information n'était donc plus perçu comme une question concernant tout l'appareil d'État, mais surtout un objet de débats autour de la responsabilité et la politisation de la loi par l'exécutif du gouvernement, laissant de côté les importants enjeux soulevés concernant la bureaucratie elle-même et le

⁴⁹ Drapeau, et Racicot. *Op cit.* p. 14 et 15

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ *Ibid.* p. 23-24

⁵² *Ibid.* p. 24-25.

⁵³ *Ibid.* p. 27.

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ *Ibid.* p. 29, 30 et 35.

⁵⁶ *Ibid.* p. 47 et 59.

⁵⁷ *Ibid.* p. 42.

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibid.* p. 42 et 50 et 56 à 59.

changement de culture nécessaire dans la fonction publique, enjeux essentiels pour comprendre le fonctionnement de la loi.

1.2 *L'accès à l'information et la démocratie : les auteurs*

Deuxièmement, la lecture des auteurs ayant traité de la question nous permet de faire un constat qui situe mieux les LAI : elles sont associées à la démocratie, ici et ailleurs, car elles sont considérées comme fondamentales pour la transparence. Les LAI permettent d'obtenir des documents, et ceux-ci permettent aux citoyens d'être informés et d'exiger une reddition de compte et d'ainsi participer à la démocratie⁶⁰.

Il y a d'abord l'idée que le gouvernement doit rendre des comptes. Cette affirmation pose *a priori* l'idée que le gouvernement détient un certain monopole sur l'information⁶¹ « nationale » ou « publique », qui concerne les politiques influençant la vie des citoyens⁶², notamment quand le secret peut nuire à l'intérêt public et aux droits et aux libertés⁶³. Il y a donc un intérêt pour les citoyens à briser ce monopole de l'information et cela peut même constituer un devoir pour certains : les citoyens ont théoriquement l'obligation d'être à l'affût de ce que leur gouvernement fait⁶⁴. À certains moments, les citoyens veulent savoir ce qui se passe, par exemple, lors de crises ou scandales⁶⁵, ou lorsque des soupçons de corruption font surface dans le débat public. Les LAI visent à prendre connaissance de ces situations⁶⁶ en permettant une certaine reddition de compte, ce qui peut même se mesurer en nombre de demandes d'accès⁶⁷. Dans les sociétés libérales, les LAI ont souvent été proposées afin de remédier au déficit de reddition de compte des gouvernements⁶⁸ et à la

⁶⁰ Gingras, *Op cit.* 2011. p. 69

⁶¹ Roberts, Alasdair. «Structural Pluralism and the Right to Information», *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 51, No. 3, (été 2001), p.259.

⁶² Sergeant, *Op cit.* 2002 p. 1

⁶³ Roberts, *Op cit.* Été 2001. p. 256 et 264

⁶⁴ Ackerman, *Op cit.* p. 85-130

⁶⁵ Roberts, *Op cit.* 2006, p.72-77 et Commissaire à l'information du Canada. «*Rapport annuel 2013-2014*». Gatineau, 2014, p.4

⁶⁶ Michener, Greg : «FOI Laws Around The World», *Journal of democracy*, volume 22, numéro 2, Avril 2011, p146

⁶⁷ Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2013-2014*. Gatineau : (2014), Commissariat à l'accès à l'information. p.5

⁶⁸ Ackerman, *Op cit.* 2006. p. 85-130 et Wijnhoven, Fons, Michel Ehrenhard et Johannes Kuhn. «Open government objectives and participation motivations», *government information Quarterly*, no. 32, (2015), p.

désaffectation de l'électorat⁶⁹. Est-ce qu'elles ont eu les effets escomptés à ce chapitre? Pour Worthy (Grande-Bretagne), il y a définitivement plus de redevances à petite échelle⁷⁰ et il y a plus de divulgation proactive de la part des administrations, même si c'est très inégal⁷¹. Les LAI servent d'outils de responsabilisation de l'administration lorsque les circonstances, le moment, et les bons acteurs le permettent⁷².

Ensuite, les LAI sont perçues comme des outils permettant d'avoir un effet sur la bonne gouvernance : la reddition de compte force les administrateurs à prendre de bonnes décisions et à améliorer de façon générale la qualité des politiques et des analyses de celles-ci⁷³. Malgré certaines critiques initiales voulant que les LAI viennent, en pratique, freiner l'action administrative en la rendant inefficace et en compliquant la relation entre les politiciens et les fonctionnaires⁷⁴, il ne semble pas y avoir directement d'effet négatif en ce sens pour les auteurs ayant étudié cette question⁷⁵.

De plus, les LAI sont perçues comme des outils ayant un effet sur la participation citoyenne à la vie publique. D'une part, les LAI ont l'objectif de rendre les citoyens plus informés, en leur donnant accès à la plus grande variété de points de vue possibles⁷⁶, en leur donnant la possibilité d'obtenir des informations substantielles⁷⁷, et non pas seulement des communications officielles, et en consacrant le droit de chercher et recevoir les informations, le droit de diffuser ces informations, et le droit d'être informés à leur tour⁷⁸. D'autre part, les LAI auront pour effet de permettre au citoyen, maintenant bien informé, de participer pleinement à la vie politique, la connaissance des enjeux n'étant pas une fin en soi, mais plutôt le corollaire essentiel à une participation active et éclairée à la société⁷⁹.

⁶⁹ Sergeant, *Op cit.* p. 1

⁷⁰ Worthy, Ben. «More open but not more trusted? The effect of freedom of information Act 2000 on the United Kingdom Central government», *Governance : an international Journal of policy, administration and institution*, vol. 23, no. 4, (octobre 2010), p. 569

⁷¹ *Ibid.* p. 567-568

⁷² *Ibid.* p. 570

⁷³ Ackerman, *op cit.* p. 85-130 et Michener, *Op cit.* p. 146 et Gingras, *Op cit.* Juin 2012, p. 224

⁷⁴ Voir la recension des arguments pour ou contre l'AI dans : Gingras, *op cit.* Juin 2012, p. 225

⁷⁵ Hazell, Robert, Mark Glover. «The impact of Freedom of information on whitehall», *Public administration*, vol. 89, no.4, (2011), p.1676

⁷⁶ Ackerman, *op cit.* p. 85-130

⁷⁷ Brun, *op cit.* p. 91

⁷⁸ Ackerman, *op cit.* p. 85-130

⁷⁹ Wijnhoven, Ehrenhard et Kuhn. *Op cit.* p. 30 et p. 146

Que ce soit pour la manifestation du droit de vote⁸⁰ ou la participation à des tables et initiatives concernant des enjeux spécifiques⁸¹, les LAI sont considérées par plusieurs comme un élément essentiel de l'idéal du citoyen actif⁸², et cette action est essentielle au bon déroulement de la démocratie⁸³. Cependant, il n'y a pas beaucoup de données sur le réel effet des LAI sur la participation citoyenne et sur la compréhension des enjeux. Pour Worthy, les données sont insuffisantes pour savoir si la LAI (en Grande-Bretagne) a réellement eu un impact sur la participation politique⁸⁴. Il n'y aurait pas vraiment eu d'améliorations au niveau de la compréhension des enjeux non plus⁸⁵.

En contrepartie, les LAI sont avant tout un outil de transparence, et cette transparence est, selon nous, bien spécifique : il s'agit de transparence administrative, et la transparence administrative a ses limites en termes de participation et de démocratie. Mais d'abord, qu'est-ce que l'administration? C'est ce que la LAI énonce comme l'administration fédérale⁸⁶; les ministères, les commissions, les agences, bref, les institutions relevant du pouvoir fédéral de même que l'ensemble des employés de l'administration publique⁸⁷. C'est cette organisation que la loi vise à rendre plus transparente et non la transparence liée au premier ministre. En 2010, la Canadian Association of Journalists demande au premier ministre Harper de cesser de bloquer l'information politique : elle veut plus de conférences de presse, un arrêt de l'obligation des journalistes à s'enregistrer avec une liste de questions approuvées lors des conférences de presse, un plus grand accès aux ministres avant et après les réunions du cabinet, un retour à l'accès aux fonctionnaires et aux *background briefings*, et un arrêt de l'interférence dans l'AI⁸⁸. Il y a donc plusieurs façons pour un gouvernement de faire preuve de transparence : la Loi sur l'accès à l'information est l'un des éléments

⁸⁰ Brun, *op cit.* p. 92.

⁸¹ Wijnhoven, Ehrenhard et Kuhn. *Op cit.* p. 31. « Les auteurs donnent différents exemples américains de participations citoyennes au développement des politiques publiques.

⁸² Ackerman, *op cit.* p. 85-130 et Canavaggio, *op cit.* p. 7.

⁸³ Sergeant, *op cit.* p. 6.

⁸⁴ Worthy, *op cit.* p. 574.

⁸⁵ *Ibid.* p. 572.

⁸⁶ LAI, article 2, (En ligne) <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/a-1/>

⁸⁷ Boudreau, Philippe et Claude Perron. *Lexique de science politique*, 2^{ième} éd, Montréal, Chenelière éducation, 2006, p.23

⁸⁸ Thomas, Paul G. «Communications and Prime Ministerial Power », dans *Governing Essay in honor of Donald J. Savoie*, p.54-84, Montreal : McGill-Queen's University Press, 2013. p.69

très spécifiques de cette transparence et mentionne bien qu'elle ne doit pas servir à se substituer aux autres moyens de communication de l'administration⁸⁹.

Car le simple accès au document n'est pas garant d'une plus grande transparence : ces documents doivent plutôt être considérés comme des indices et des indicateurs de ce qui se passe dans l'appareil gouvernemental⁹⁰. L'appareil administratif produit des milliers de documents chaque année, que ce soient des rapports, des notes de breffages, des documents de développement des législations, etc. Les fonctionnaires, de façon individuelle, produisent aussi des milliers de courriels, rapports de réunions, politiques, processus internes. Tous ces documents pris hors contexte peuvent parfois être incompréhensibles ou incomplets et traversés par les rivalités et contradictions internes des organisations⁹¹, ne donnant pas au citoyen réellement un portrait juste ou complet de la situation. Les documents peuvent inclure un biais partisan et être interprétables ou réinterprétables⁹². La transparence au sens démocratique du terme est donc quelque chose de plus complexe et de plus général que le simple accès aux documents⁹³. Dans le cadre de notre recherche sur la Loi sur l'accès à l'information, c'est de transparence administrative dont nous traiterons et de la dynamique de la loi entre le citoyen et le fonctionnaire.

1.3 *La transparence dans un contexte de contrôle de l'information*

Troisièmement, les LAI ont aussi eu des effets sur les gouvernements, effets qui peuvent s'observer par l'intérêt fébrile des élus, dans un contexte de volonté de contrôle de l'information, et par différents exemples de comportements des fonctionnaires en relation avec la LAI, notamment au niveau fédéral canadien. Notre revue de littérature nous indique que l'accès à l'information, bien qu'elle soit théoriquement un processus administratif, est

⁸⁹ Gouvernement du Canada : *op cit.*

⁹⁰ Fenster, Mark. «Transparency in search of a theory», *European Journal of Social theory*, Vol. 18, no. 2, (2015) p.156.

⁹¹ *Ibid.* p. 157-158.

⁹² *Ibid.* p. 159.

⁹³ *Ibid.* p. 162.

en fait un processus politisé. Cette politisation peut avoir un impact sur la gestion administrative de la loi.

D'abord, les gouvernements sont sensibles politiquement aux lois d'accès à l'information. Par exemple, ces lois peuvent servir d'outil pour rendre plus responsables les élus au parlement, notamment durant la période de questions⁹⁴. Cela fait en sorte que les politiciens ont des attitudes ambivalentes envers de telles lois, et cela peut s'observer lorsque les politiciens de l'opposition se font les champions de l'accès à l'information, pour se raviser rapidement par la suite lorsqu'ils prennent le pouvoir⁹⁵.

De plus, la sensibilité vis-à-vis l'accès à l'information peut aussi se mesurer en termes de volonté politique : on peut souvent évaluer la crédibilité des mesures d'accès à l'information à la capacité accordée aux institutions censées la promouvoir⁹⁶. En cette matière le Canada dans l'étude comparative de Hazell et Worthy fait figure de bon dernier⁹⁷. La Loi sur l'accès à l'information est un enjeu important pour les gouvernements et il leur est impossible de l'ignorer : une fois la loi introduite un retour en arrière est très improbable⁹⁸. Elles sont toujours d'actualité et les différentes tentatives de modulations de la loi démontrent que les gouvernements ont un intérêt particulier à vouloir contrôler ce que la loi obligera à divulguer et les modalités de cette divulgation qui élargissent le champ d'application de la loi incluant aussi des exemptions et de restrictions nouvelles⁹⁹. L'accès à l'information est en fait un enjeu qui est loin d'être uniquement administratif comme l'illustre la sensibilité politique envers le processus. Cela s'explique parce que les gouvernements ont un grand appétit pour le contrôle de l'information. Par exemple, le gouvernement conservateur de Stephen Harper a été décrit comme très intéressé à contrôler ce qui sortait des ministères¹⁰⁰, notamment par le processus d'accès à l'information. Le premier ministre de l'époque préférait nettement les processus de communications plus

⁹⁴ Hazell et Glover. *op cit.* p. 1671.

⁹⁵ Martin, Lawrence. *Harperland: The Politics of Control*. Toronto: Viking Canada, 2010, p.29

⁹⁶ Hazell, Robert, Ben Worthy et Mark Glover. «The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK. Does FOI Work?», *Palgrave Macmillan*, (2010), p.358

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Hazell, *op cit.* p. 202.

⁹⁹ Gingras, *op cit.* Juin 2012. p. 235.

¹⁰⁰ Gingras, *op cit.* Juin 2012. p. 221.

informels et plus faciles à contrôler¹⁰¹, transformant le système d'accès à l'information en objet de cueillette des demandes sensibles politiquement obligeant les services à communiquer au bureau du Conseil privé toute information susceptible de mettre le gouvernement dans l'embarras¹⁰², et encourageant le maintien d'une culture du contrôle et du secret au sein de l'appareil public¹⁰³. Dans son analyse sur l'utilisation de l'information comme des munitions politiques, Gingras expose la grande volonté du gouvernement Harper de contrôler les documents ayant été demandés par l'accès à l'information afin d'empêcher ses opposants d'obtenir des informations pouvant servir comme outils pour embarrasser le gouvernement¹⁰⁴. Les partis d'oppositions sont souvent de bons clients de l'accès à l'information¹⁰⁵. Les gouvernements ont donc un intérêt politique à contrôler ce que les administrations vont diffuser dans la sphère publique, et l'accès à l'information est bien évidemment un outil essentiel pour connaître à l'avance ce qui sera divulgué.

Ensuite, cette réalité de tentative de contrôle de l'accès à l'information se manifeste de façon bien concrète dans les façons de faire des fonctionnaires chargés de l'appliquer. D'une part, des chercheurs ont identifié plusieurs *internals laws* concernant le processus d'accès à l'information¹⁰⁶, notamment un procédé de catégorisation des demandes¹⁰⁷, où les fonctionnaires de l'accès à l'information sont invités à catégoriser les demandes et à identifier celles qu'ils considèrent sensibles. Ils participeraient à des réunions de validation des demandes auxquelles les directions des ministères concernés se joindraient en aval pour préparer des stratégies de communication¹⁰⁸. Cette pratique sera dénoncée par la commissaire à l'information et par Roberts, ce dernier indiquant que cela se traduit au bout du compte par un ralentissement des réponses aux demandes provenant des partis politiques et des médias. Cette façon de faire venait en contravention avec l'esprit de la loi

¹⁰¹ *Ibid.* p. 231.

¹⁰² Gingras, *op cit.* Juin 2012. p.237 et Roberts, Alasdair. «Spin Control: The Struggle over Access to Information», dans Shannon Sampert et Linda Trimble *Mediating Canadian Politics*, Toronto, Pearson, (2005), p. 7 à 8.

¹⁰³ Gingras, *op cit.* Juin 2012. p. 232.

¹⁰⁴ *Ibid.* p. 229 et 231.

¹⁰⁵ Hazell, *op cit.* p. 203

¹⁰⁶ Roberts, Alasdair. «Administrative discretion and the Access to Information Act : An 'internal law' on open government?», *Canadian Public Administration*, Vol. 45, no. 21, (2003), p.179

¹⁰⁷ *Ibid.* p. 182.

¹⁰⁸ Commissaire à l'information du Canada. *Un rapport spécial au parlement : Ingérence dans l'accès à l'information : Partie 2.* Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (Avril 2014), p. 23

où chaque demandeur doit être traité de façon équitable¹⁰⁹. D'autre part, il y aurait dans la fonction publique la mise en place d'une culture orale¹¹⁰, qui se concrétise par des tactiques de *read and delete*¹¹¹, par de la destruction de documents¹¹² et l'utilisation abusive du blackberry¹¹³. Il y aurait de la transparence idiote qui consiste à surcharger le demandeur d'une tonne d'informations ou de donner des rapports incomplets¹¹⁴, et plusieurs autres tactiques d'évasion et de retardement¹¹⁵ venant en contradiction avec le devoir d'assistance inclus dans la LAI¹¹⁶. Les fonctionnaires semblent aussi sensibles à ces comportements qui visent à contourner la loi.

Bref, la LAI est un enjeu qui est politique pour les gouvernements, pour des raisons de contrôle de l'information et du message, et notre revue de littérature semble suggérer que cela a un impact sur la mise en œuvre de la loi et nous amène à nous poser la question de la place du fonctionnaire dans tout ce processus.

1.4 *La place du fonctionnaire dans le processus*

Quatrièmement, nous nous sommes posé la question sur le rôle plus spécifique et particulier des fonctionnaires dans le processus d'AI. Notre revue de littérature nous a permis d'explorer certaines pistes de réflexion autour de la sensibilité politique des fonctionnaires, de la sensibilité au contexte de communication et autour de certains éléments de réticence envers l'accès à l'information et la transparence.

D'abord les fonctionnaires seraient sensibles au politique; une première piste de réflexion provient de Savoie et concerne la personnalisation du pouvoir au Canada¹¹⁷. Les

¹⁰⁹ Roberts, *op cit.* 2003. P. 184.

¹¹⁰ Savoie, Donald. «*Power. Where Is It?* Montréal et Kingston : Presses de l'Université McGill-Queen, 2010, p. 121. et Roberts, *op cit.* 2005. p.260.

¹¹¹ Roberts, *op cit.* 2005. p.261.

¹¹² Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2009-2010 : réalisations marquantes sur la voie du succès.* Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (2010). p. 23.

¹¹³ Gingras. *op cit.* Juin 2012. p. 234.

¹¹⁴ Savoie, *op cit.* 2010. p. 125.

¹¹⁵ Roberts, *op cit.* 2005. p. 263.

¹¹⁶ Loi sur l'accès à l'information. *Op cit.* article 67.1 (1) a

¹¹⁷ Savoie, Donald J. *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom.* Toronto : Toronto University Press, 2008, p.319.

fonctionnaires orienteraient leurs actions en fonction des enjeux du moment et en fonction des volontés des individus à la tête de l'appareil gouvernemental, plutôt qu'en fonction de la mission globale de l'organisation¹¹⁸. Les LAI auraient rendu le travail des fonctionnaires beaucoup plus sensibles au politique, ces derniers s'en remettant beaucoup au personnel exonéré¹¹⁹ et aux hauts fonctionnaires qui agiraient comme des mandarins dirigeant les ministères¹²⁰ qui eux, valoriseraient le travail des fonctionnaires en fonction de la capacité de «livrer la commande» et de répondre aux impératifs politiques du moment¹²¹. En outre, cela s'expliquerait par un certain manque de confiance en soi de la fonction publique¹²² qui, en conséquence, amènerait ses membres à être influencés par les figures d'autorité gestionnaires et politiques dans leur travail quotidien. D'autre part, les fonctionnaires seraient soumis à différentes pressions politiques de la part de la haute hiérarchie représentée par les sous-ministres, qui, étant nommés, auraient des réflexes politiquement partisans et influenceraient le reste de la hiérarchie¹²³. Par exemple, le journaliste d'enquête Lawrence Martin dénonçait dans son ouvrage le contrôle du Secrétariat du Conseil privé par le bureau du premier ministre¹²⁴, la politisation du Secrétariat du Conseil privé et de ses communications par la promotion de l'agenda du gouvernement sous le couvert de la fonction publique¹²⁵. Cette ambiance de pression politique serait aussi présente envers les officiers de l'accès à l'information sous la forme d'une pression de groupe¹²⁶ et sur les fonctionnaires des ministères¹²⁷.

De plus, les fonctionnaires seraient aussi plus sensibles au contexte de communication qui entoure leur travail. La fonction publique serait de plus en plus consciente d'elle-même et de l'image qu'elle se doit de projeter¹²⁸, notamment envers les médias et la sphère publique

¹¹⁸ Savoie, *op cit.* 2010. p. 146.

¹¹⁹ Savoie, *op cit.* 2010. p.209

¹²⁰ Savoie, *op cit.* 2008. p. 81.

¹²¹ *Ibid.* p. 144.

¹²² *Ibid.* p. 143.

¹²³ Heintzman, Ralph. *Establishing the Boundaries of the Public service: Toward a new Moral Contract.* dans James Bickerton et B. Guy Peters *Governing Essays in honour of Donald J. Savoie*, p. 85-138. Montréal : Presses de l'Université McGill-Queen, 2013. p. 111.

¹²⁴ Martin, *op cit.* p. 215.

¹²⁵ *Ibid.* p. 218-220.

¹²⁶ Commissaire à l'information du Canada. *Op cit.* Avril 2014. p. 34.

¹²⁷ Roberts. *Op cit.* 2005. p. 266.

¹²⁸ Savoie, *op cit.* 2008. p. 158.

en général, précisément lorsqu'il est question d'accès à l'information¹²⁹. Cela s'expliquerait par une certaine perte d'anonymat des fonctionnaires¹³⁰, résultat, entre autres, de la Loi sur l'accès à l'information¹³¹, et d'une certaine volonté de retrouver sa crédibilité face au public par la reddition de compte et la transparence¹³². Les fonctionnaires seraient donc de plus en plus sensibles au contexte de communication entourant leur environnement immédiat, ministre inclus.

Ensuite, les fonctionnaires ne partageraient pas nécessairement les objectifs de transparence mis de l'avant par la Loi d'accès à l'information. D'une part, ils resteraient sceptiques et cyniques face aux initiatives de promotion des valeurs de la fonction publique¹³³ et des codes de conduites émis par le gouvernement¹³⁴. Il n'y aurait pas vraiment eu de changement de culture à la suite de l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information¹³⁵, la transparence étant mal reçue car limitant la créativité de l'administration¹³⁶. D'autre part, les fonctionnaires percevraient un certain sentiment d'injustice, considérant que la LAI ne servirait qu'à les prendre en défaut, pour les embarrasser¹³⁷, et auraient ainsi l'impression d'avoir toujours quelqu'un au-dessus de leurs épaules¹³⁸.

Enfin, la question de la transparence et de la reddition de compte, notamment par la LAI, serait un fardeau de plus en plus lourd, car le contexte administratif obligerait à produire des documents et de la paperasse de toutes sortes¹³⁹, des banques de données non structurées, composées d'une multitude de courriels et de diverses notes¹⁴⁰. Cette réalité, combinée à une plus grande obligation de reddition de compte¹⁴¹ et une plus grande présence d'agents de vérification, viendrait empiéter sur le travail des fonctionnaires¹⁴².

¹²⁹ *Ibid.* p.160 à 163

¹³⁰ Savoie, *op cit.* 2010. p.107.

¹³¹ *Ibid.* p. 164.

¹³² Savoie, *op cit.* 2010. p.17 à 18.

¹³³ Savoie, *op cit.* 2008. p. 132.

¹³⁴ *Ibid.* p. 134.

¹³⁵ Roberts, *Op cit.* 2005. p. 267.

¹³⁶ Savoie, *op cit.* 2010. p. 10

¹³⁷ Roberts, *op cit.* 2005. p. 271.

¹³⁸ Savoie, *op cit.* 2008. p. 203.

¹³⁹ Roberts, *op cit.* 2005. p. 261. et Savoie, *op cit.* 2010. p. 202. et Savoie *op cit.* 2008. p. 201, 203 et 218

¹⁴⁰ Roberts, *op cit.* 2006. p. 212.

¹⁴¹ Savoie, *op cit.* 2010. p. 202.

¹⁴² *Ibid.* p. 149.

Cette nouvelle réalité de gestion de l'information exigerait beaucoup de ressources humaines et matérielles¹⁴³, créerait une certaine résistance bureaucratique et viendrait compromettre les activités des ministères¹⁴⁴. L'accès à l'information s'inscrirait dans cette dynamique où les demandes seraient de plus en plus volumineuses, complexes et pointues¹⁴⁵, et où les fonctionnaires finiraient par trouver des tactiques d'évasion afin de pouvoir travailler en paix¹⁴⁶. Ces tactiques ont été critiquées par la commissaire à l'information et peuvent être considérées comme faisant partie d'une certaine culture du secret¹⁴⁷.

En résumé, la Loi sur l'accès à l'information serait mise en œuvre dans un contexte où la fonction publique serait sensible aux enjeux politiques, aux enjeux de communications, et ne partagerait pas tout à fait la valeur de transparence et de reddition de compte promues par la loi. Ces constats sont en soi un bon point de départ pour introduire notre réflexion sur le rôle attendu du fonctionnaire dans le processus d'accès à l'information et sur la façon dont il se comporte.

1.5 *Les limites de la revue de littérature*

La revue de littérature nous a permis de bien situer le contexte et les enjeux entourant l'accès à l'information au Canada. Cependant, outre certains éléments du contexte de travail dans lequel les fonctionnaires évoluent, elle ne nous a pas permis de déterminer de façon précise quel est le rôle spécifique du fonctionnaire dans le processus d'accès à l'information et quels sont les éléments qui constituent un problème dans l'accomplissement de sa tâche.

¹⁴³ Roberts. *op cit.* 2006. p. 204.

¹⁴⁴ *Ibid.* p. 204.

¹⁴⁵ Gouvernement du Canada. *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens. Rapport du groupe d'étude de l'accès à l'information.* Présidé par le Secrétariat du Conseil du trésor. (Juin 2002), p. 3. et Roberts, *op cit.* 2005. p. 269.

¹⁴⁶ Roberts, *op cit.* 2006. p. 224.

¹⁴⁷ Gouvernement du Canada. *op cit.* Juin 2002, p.3

1.6 La définition précise du sujet et la question précise de recherche

Nous postulons à la lumière de notre revue de littérature que l'application de la Loi sur l'accès à l'information suppose que la bureaucratie adopte certains comportements et attitudes afin que la loi soit mise en œuvre de façon efficace. Face à cela, nous poserons donc les questions suivantes : quels sont les attitudes et comportements attendus des fonctionnaires pour une bonne mise en œuvre de la loi? De ces éléments, quels sont ceux qui présentent un écart entre ce qui est attendu des fonctionnaires et la réalité du terrain?

CHAPITRE II

LA MÉTHODOLOGIE

2.1 L'approche théorique : importance d'interroger les acteurs de terrain

L'objectif de notre analyse est donc de tenter de comparer ce qui est attendu des fonctionnaires pour la mise en œuvre efficace de la loi, en comparaison avec ce qui se passe réellement sur le terrain vis-à-vis ces attentes. Pour cela, il faut aller au-delà des contraintes organisationnelles formelles et dégager les éléments moins perceptibles qui font blocage à l'accès à l'information. Notre revue de littérature nous a permis de comprendre que plusieurs éléments peuvent influencer le travail des fonctionnaires, comme le contexte de communication et les pressions politiques. Cependant, notre recherche vise à développer de façon plus approfondie les obstacles quotidiens entourant la dynamique de mise en œuvre de la loi. Pour ce faire, nous nous sommes inspiré l'approche sociologique de l'analyse stratégique de Michel Crozier afin de justifier notre démarche. Ce chapitre vise à présenter cette approche et à présenter notre méthodologie.

D'abord, les différentes dynamiques que nous voulons expliquer se trouvent au-delà de la structure objective des organisations¹⁴⁸, dans ce cas-ci : la Loi sur l'accès à l'information, la hiérarchie, les règles. Nous avons porté notre analyse sur une certaine rationalité d'acteur, qui se trouve en marge des procédés officiels, et identifiés les différentes limites du déploiement de l'accès à l'information en fonction de cette réalité de l'acteur de terrain, en insistant sur les interactions et les relations entretenues par ces mêmes acteurs directement engagés dans l'accès à l'information¹⁴⁹. Selon Crozier, il y a au sein des

¹⁴⁸ Crozier, Michel et Erhard Friedberg. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions du Seuil, 1977, p. 391

¹⁴⁹ *Ibid.* p. 392.

organisations des éléments souvent imperceptibles comme des dynamiques de mise en œuvre¹⁵⁰, des comportements humains complexes¹⁵¹, des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage¹⁵² et du développement de pratiques informelles¹⁵³. Ce sont des éléments qui viennent tous influencer les procédés officiels de mise en œuvre de l'action publique¹⁵⁴ et ce sont ces éléments auxquels nous nous sommes intéressé afin de bien comprendre notre objet de recherche. La structure officielle donne les limites des possibilités des acteurs¹⁵⁵ et sans nier la structure officielle, il faut la relativiser¹⁵⁶ afin de mettre à nu les comportements des individus, les ambiguïtés, les contradictions internes et les apports extérieurs qui viennent influencer l'action au quotidien des acteurs sur le terrain¹⁵⁷. Ainsi nous avons pu identifier lesquels de ces éléments viennent freiner ou améliorer l'accès à l'information. Pour bien comprendre toutes ces dynamiques, nous nous sommes donc inséré dans l'action¹⁵⁸ en mettant au centre de notre réflexion l'acteur, le fonctionnaire¹⁵⁹. L'acteur au sein de l'organisation est complexe, relativement autonome¹⁶⁰, capable de calcul, de manipulation, d'adaptation¹⁶¹. Il navigue au sein d'une marge de liberté¹⁶², développe des relations, effectue des négociations¹⁶³, se coalise¹⁶⁴, et peut tenter de détourner ou de contourner les règles établies¹⁶⁵. L'acteur développe sa propre rationalité : ce qui fait sens pour lui¹⁶⁶. Cette rationalité a un impact sur son travail. C'est cette rationalité de l'acteur et les limites auxquelles il fait face qui ont été l'objet de notre recherche de terrain.

¹⁵⁰ Musselin, Christine. «Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet?», *Revue Française de science politique*, Presses de Sciences Po, vol.55, (2005), p.55

¹⁵¹ Crozier, Friedberg, *op cit.* p. 35.

¹⁵² *Ibid.* p. 38.

¹⁵³ *Ibidem.*

¹⁵⁴ Musselin, *op cit.* p. 55.

¹⁵⁵ Crozier, Friedberg, *op cit.* p. 37.

¹⁵⁶ Musselin, *op cit.* p. 66.

¹⁵⁷ *Ibid.* p. 57.

¹⁵⁸ *Ibid.* p. 55.

¹⁵⁹ *Ibid.* p. 64.

¹⁶⁰ Crozier, Friedberg, *op cit.* p. 13.

¹⁶¹ *Ibid.* p. 38.

¹⁶² *Ibid.* p. 36.

¹⁶³ *Ibidem.*

¹⁶⁴ *Ibid.* p. 37

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibid.* p. 395

2.2 L'approche hypothético inductive

Afin de bien saisir la rationalité de l'acteur, et mettre à jour les différentes contraintes qui sont les siennes, nous avons adopté une approche hypothético inductive¹⁶⁷, selon laquelle c'est par l'observation et l'échange que nous pouvons mettre à jour la réalité étudiée¹⁶⁸. Nous nous sommes intéressé au vécu de l'acteur, à ces objectifs, aux moyens utilisés pour atteindre ses objectifs, à ses ressources, à ses contraintes, à sa marge de liberté et de quelle façon il l'utilise et dans quelles conditions¹⁶⁹, en considérant que cette réalité subjective fait aussi partie de la réalité objective¹⁷⁰ et qu'elle est matière à analyse. C'est à partir de ce travail de terrain¹⁷¹ que nous avons développé notre question de recherche et l'analyse qui en découle¹⁷². C'est l'expérience vécue des participants qui nous a permis de mettre de l'avant certaines réflexions sur l'ensemble¹⁷³, par un raisonnement des écarts, entre ce qui se passe et ce qui devrait se passer¹⁷⁴, et que nous avons produit notre analyse.

2.3 Le choix de l'acteur : le coordonnateur d'accès à l'information.

Notre approche s'est butée à un problème important : l'approche de la sociologie des organisations voudrait idéalement que nous interrogeons tous les acteurs de l'accès à l'information afin de bien dégager les différentes dynamiques autour de la mise en application de la loi. Or, pour des considérations techniques et matérielles, il nous a été impossible de faire des entretiens avec tous les acteurs de l'accès à l'information : ils sont trop nombreux¹⁷⁵. Il nous aurait été impossible d'interroger chacun de ces acteurs, même

¹⁶⁷ Crozier, Friedberg, *op cit.* p. 393

¹⁶⁸ *Ibid.* p. 393.

¹⁶⁹ Crozier, Friedberg, *op cit.* p. 396

¹⁷⁰ *Ibid.* p. 396

¹⁷¹ Musselin, *op cit.* p. 60.

¹⁷² *Ibid.* p. 62.

¹⁷³ Crozier, Friedberg, *op cit.* p.393-394.

¹⁷⁴ *Ibid.* p. 396.

¹⁷⁵ Les rôles, titres et postes reliés à l'accès à l'information sont extrêmement variés et nombreux : Directeur à l'AIPRP, analyste d' AIPRP, Agent d' AIPRP, Chef d'équipe d' AIPRP, conseiller subalterne d' AIPRP,

si nous avons concentré nos efforts sur un seul ministère. Nous avons donc adopté une approche plus concise en interrogeant un acteur en particulier qui nous semblait le plus central dans le processus d'accès à l'information : le coordonnateur.

Notre choix se justifie pour plusieurs raisons : les coordonnateurs d'accès à l'information sont souvent cités dans les rapports de la commissaire à l'information. Leur rôle, dépendamment des ministères, est de veiller à la bonne application de la Loi sur l'accès à l'information, et ils peuvent aussi avoir la charge de diriger des bureaux d'accès à l'information. Le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information de 2002 identifie les coordonnateurs d'accès comme la clé de voute de la mise en œuvre de la loi¹⁷⁶, un acteur qui est au cœur même du régime d'accès et qui constitue un élément-clé dans le traitement efficace des demandes¹⁷⁷. Les coordonnateurs ont rôle polyvalent : ils agissent autant au niveau de l'interprétation de la loi et de son application, de la gestion de personnel, de la formation de personnel et de hauts fonctionnaires, du règlement des plaintes et des négociations avec la commissaire à l'information, et de prédication de recommandations et de solutions aux problèmes¹⁷⁸. C'est donc cet acteur que nous avons décidé d'étudier et son rôle central dans le processus d'accès nous donne accès, bien que limité, à la réalité des autres acteurs de l'accès à l'information et aux limites partagées par ces acteurs.

Nous avons interviewé les coordonnateurs de 10 organismes et ministères fédéraux. Afin de sélectionner les ministères, nous nous sommes concentré sur la vingtaine de ministères présentant le plus grand nombre de plaintes selon les différents rapports de la commissaire à l'accès à l'information¹⁷⁹. Nous avons donc envoyé des demandes d'entrevue aux

analyste principal d' AIPRP, agent de projets spéciaux d' AIPRP, Conseiller d' AIPRP, Stagiaire d' AIPRP, Commis d' AIPRP. De plus, certains ministères, comme Services publics et approvisionnement Canada, ont plus de 48 employés consacrés à l'AI.

¹⁷⁶ Gouvernement du Canada. *op cit.* Juin 2002. p. 130.

¹⁷⁷ *Ibid.* p. 129.

¹⁷⁸ *Ibid.* p. 130.

¹⁷⁹ Les rapports de la commissaire Suzanne Legault classifiaient les institutions en termes de rendement et de taux de divulgation, selon un système de cotation : meilleur rendement, faible rendement et «alerte rouge». Il semble que ce système de cotation ait été mise de côté par la nouvelle commissaire à l'information Caroline Maynard. Maintenant, il n'y a plus de comparatif en termes qualitatifs entre les institutions, mais seulement des tableaux présentant le nombre de plaintes enregistrées et réglées par institutions, sans graphiques comparatifs en termes de délai et de taux de divulgation. Voir : Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2016-2017*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (juin 2017), p. 30-33. et Commissariat à l'accès à l'information : rapport 2017-2018 (en ligne) <https://www.oic->

différents responsables de l'AI des organismes et ministères visés. Pour des raisons de confidentialité, nous ne pourrions nommer les différents organismes contactés. Les transcriptions des entretiens ont été envoyées à notre directrice de recherche conformément à l'entente prise en matière d'éthique.

2.4 La technique de collecte de données : les entretiens semi-dirigés.

L'entrevue suppose trois éléments qui justifient notre approche¹⁸⁰. Premièrement, les différentes sections de l'entrevue constituent des unités de sens, qui forment une histoire cohérente, logique, unique¹⁸¹. Nous avons donc analysé les entrevues comme des tous entiers. C'est l'analyse d'une entrevue dans sa globalité qui nous permet de mieux comprendre le point de vue de l'acteur. Deuxièmement, la perspective de l'autre a du sens, et il est possible de rendre explicite ce sens et de supposer que c'est ce sens qui stimule l'acteur à agir¹⁸². Nous avons donc considéré que le point de vue de l'acteur constitue un élément objectif de la réalité de l'accès à l'information, pour autant que l'acteur soit un élément actif de ce système. Troisièmement, l'entrevue constitue un événement en soi qui lui-même est hautement situationnel et conditionnel, toujours singulier et jamais reproductible¹⁸³. Notre analyse des entrevues s'est donc faite avec une certaine prudence : les interviewés savaient que l'entretien menait à une recherche, que cette recherche serait publique et que d'accepter l'entrevue pouvait constituer en soi une tactique de communication à notre égard. Il nous fallait approcher les propos des participants avec un préjugé favorable, mais sans non plus tout prendre au pied de la lettre.

Dans ces entrevues, nous avons donné toute la place aux acteurs et à leurs points de vue, dans une perspective de compréhension du phénomène riche et complexe du travail de

[ci.gc.ca/fr/ressources/rapports-publications/2017-2018-rapport-annuel](https://www.oic-ci.gc.ca/fr/ressources/rapports-publications/2017-2018-rapport-annuel) et rapport 2018-2019 (en ligne) <https://www.oic-ci.gc.ca/ar-ra/2018/accueil.html>

¹⁸⁰ Savoie-Zajc, Lorraine. *Chapitre 13 : l'entrevue semi-dirigée*. dans Benoît Gauthier. *La recherche sociale*, p. 337-360, 5ième éd, les Presses de l'Université du Québec, 2000. p.339

¹⁸¹ *Ibid.* p. 341.

¹⁸² *Ibidem.*

¹⁸³ *Ibidem.*

l'accès à l'information¹⁸⁴ et du sens que donnent ces acteurs à leur travail. Nous avons rédigé un questionnaire¹⁸⁵ qui mettait l'accent sur leurs activités au quotidien, sur leurs contraintes et leurs difficultés, sur leurs relations avec les autres, sur les conflits qui surviennent, sur les solutions mises de l'avant, sur l'évaluation qu'ils font de leurs activités, sur leur degré de satisfaction ou d'insatisfaction, sur leurs espoirs, leurs déceptions et sur leurs possibilités d'actions futures¹⁸⁶. Le style d'entrevue choisi a donc été celui de l'entrevue semi-dirigée, qui consiste à engager un échange verbal animé de façon souple, avec des questions ouvertes et des thèmes généraux¹⁸⁷. Ce choix nous a amené à conduire nos entrevues avec les objectifs de rendre explicite l'univers de l'acteur¹⁸⁸, de dégager sa compréhension du monde¹⁸⁹, d'apprendre et de structurer une réflexion sur ce monde¹⁹⁰, pour finalement réussir à approfondir certaines thématiques que nous avons déjà identifiées, mais aussi laisser place à des thématiques que nous n'avions pas anticipées¹⁹¹.

Notre plan d'entrevue comportait 13 questions¹⁹² ouvertes, courtes, neutres et pertinentes¹⁹³. La question ouverte visait à laisser le plus de place possible à la pensée de l'acteur¹⁹⁴ afin de nous assurer qu'il puisse en exprimer le fond. Les questions étaient simples et courtes afin de maximiser le temps de parole de l'acteur sur la période de temps qui nous était imparti¹⁹⁵ (environ 45 minutes à 1hr30 selon l'entrevue). Les questions se voulaient le plus neutres possible afin de ne pas générer de débat avec l'acteur, mais plutôt de viser à comprendre sa perspective¹⁹⁶. Finalement, nos questions se voulaient aussi fondées sur certaines thématiques, que nous détaillerons, afin de nous assurer que les questions soient pertinentes, qu'elles soient en lien avec la réalité de l'acteur et qu'elles correspondent au vocabulaire utilisé dans ce champ d'activité¹⁹⁷.

¹⁸⁴ *Ibid.* p. 337.

¹⁸⁵ Voir questionnaire en Annexe A

¹⁸⁶ Crozier, et Friedberg, *op cit.* p. 409.

¹⁸⁷ Savoie-Zajc, *op cit.* p.340.

¹⁸⁸ *Ibid.* p. 342.

¹⁸⁹ *Ibid.* p. 343.

¹⁹⁰ *Ibidem.*

¹⁹¹ *Ibidem.*

¹⁹² Voir Annexe A : Questionnaire d'entrevue

¹⁹³ Savoie-Zajc, *op cit.* p. 352.

¹⁹⁴ *Ibidem.*

¹⁹⁵ *Ibid.* p. 353.

¹⁹⁶ *Ibidem.*

¹⁹⁷ *Ibidem.*

2.5 Le déroulement des entrevues et les limites constatées

Les entrevues se sont déroulées d'avril à novembre 2018. Nous avons pu interviewer 12 acteurs de l'accès à l'information, 9 femmes et 3 hommes. Certaines des entrevues étaient conduites avec 2 personnes à la fois, dans une dizaine de ministères et organismes fédéraux. Nous les avons contactées par courriel, à l'aide de la base de données sur les coordonnateurs. Nous avons aussi eu accès à une diversité de points de vue : 7 étaient des coordonnateurs, 2 des analystes seniors, et 3 avaient des postes mixtes de coordonnateurs et d'analystes combinés à d'autres tâches au sein de l'organisme. Des 10 organismes étudiés, 6 étaient des ministères principaux, 3 des commissions et une société d'État. Six (6) des entrevues ont duré une heure, une (1) 45 minutes, et trois (3) presque une heure trente, pour un total de 11 heures et 15 minutes d'entrevue. Les entrevues ont été conduites en personne à Ottawa, à Gatineau et à Montréal, à des endroits désignés par les participants à la suite de notre invitation par courriel. Les entrevues ont été enregistrées à l'aide d'un enregistreur numérique et ont été transcrites sous forme de verbatim. Les participants ont signé le formulaire de consentement fourni et nous nous sommes engagé à conserver la confidentialité de l'identité des participants, à moins de consentement contraire. Tous les participants ont souhaité que leur identité soit gardée confidentielle.

Lors de cette recherche, nous avons eu quelques problèmes que nous devons préciser afin d'identifier les limites de notre analyse. D'abord, il a été assez difficile d'obtenir les entrevues dans les dix (10) ministères que nous avons identifiés au préalable, soit dix (10) ministères pouvant potentiellement représenter un grand intérêt pour notre recherche à cause du grand nombre de plaintes enregistrées. Plusieurs de nos demandes ont reçu des fins de non-recevoir, pour différentes raisons, et nous avons dû étendre notre corpus de recherche vers d'autres organismes et ministères. En tout, ce sont plus d'une trentaine de demandes d'entrevues que nous avons dû envoyer afin d'obtenir la participation de nos interviewés. Cela fait en sorte que notre corpus de recherche est très varié : nous avons six (6) ministères principaux, faisant partie de ce que les coordonnateurs appellent les «*big*

ten»¹⁹⁸, qui sont les ministères recevant le plus de demandes d'AI. Nous avons aussi quatre (4) organismes plus petits, qui ne font pas face aux mêmes enjeux en terme de volume que les «*big ten*». Finalement, nous avons aussi obtenu des entrevues avec certains organismes et commissions, qui, contrairement aux ministères, relèvent directement du parlement, et n'ont donc pas la même réalité hiérarchique que les ministères qui relèvent directement d'un ministre. Cependant, cette diversité d'organismes représente pour notre recherche une opportunité de présenter des réalités bien différentes qui font toutes partie du régime d'accès à l'information, et d'ainsi expliquer de façon plus précise notre propos en apportant les nuances nécessaires et en les comparant.

De plus, alors que nous avons prévu interviewer 10 coordonnateurs à l'information, nous avons dû adapter notre recherche aux différentes contraintes de ces derniers en termes de disponibilités. Cela a fait en sorte que nous avons eu accès, en majorité, à des coordonnateurs d'accès à l'information, mais aussi à des analystes seniors et à des acteurs ayant des rôles mixtes. Cette nécessité d'adaptation n'a cependant pas posé un problème pour notre recherche : chacun des acteurs interviewés avait amplement d'expérience pour répondre à nos questions. De plus, cela nous a permis de comprendre que les coordonnateurs à l'accès à l'information accomplissent une grande variété de tâches et qu'ils ont des responsabilités diverses. Certains ont des postes reliées à la gestion, d'autre à l'analyse, d'autre portent plusieurs chapeaux et doivent remplir d'autres mandats, d'autres effectuent à la fois de la gestion et de l'analyse de dossiers. L'ajout à notre corpus de ces différents acteurs nous a donc permis de bonifier notre propos en ajoutant à cette grande variété de rôles et de tâches administratives reliées à l'accès à l'information des points de vue à partir de différentes réalités administratives, et d'ainsi préciser nos propos en ce sens.

¹⁹⁸ Note : Les coordonnateurs d'AI identifient les «*big ten*» comme les 10 principales institutions recevant les plus de demandes. Souvent, ce sont les ministères ayant les mandats les plus significatifs en termes de tâches et de budget.

2.6 Un complément: les rapports du commissariat à l'accès à l'information

Afin d'équilibrer notre propos, nous avons décidé d'incorporer à notre analyse un corpus de textes administratifs : certains rapports annuels et spéciaux du Commissariat à l'information de 2007 à 2017. Les rapports présentent le point de vue de la CAI sur les différentes problématiques de l'accès à l'information en regard des enquêtes effectuées lorsqu'un demandeur inscrit une plainte. Nous avons adopté cette approche pour deux raisons.

D'abord, la démarche des enquêteurs de l'accès à l'information s'apparente à la nôtre : ils vont sur le terrain pour interroger les acteurs des ministères lorsqu'il y a eu une plainte. Bien que ces enquêtes soient confidentielles, les conclusions qui en découlent peuvent nous donner de bons indices sur la façon dont est vécue au quotidien la réalité de l'accès à l'information par les coordonnateurs et les rapports nous offrent plusieurs exemples de limites administratives concrètes.

De plus, le Commissariat à l'information est le chien de garde de l'accès à l'information. Les points de vue, recommandations et blâmes exprimés sont le reflet de ce que devrait être en théorie une application exemplaire de l'accès à l'information au Canada. Les rapports nous ont donc permis, pour notre portion d'analyse, de nuancer les propos des participants aux entrevues, de comparer leur réalité quotidienne à ce que devrait être l'application de la loi en théorie, d'identifier les points de désaccord et d'offrir un contrepoids aux propos recueillis.

2.7 La technique d'analyse : l'approche par thématiques

Afin de mener nos entrevues et de pouvoir les analyser de façon structurée, nous avons adopté la technique d'analyse par thématique¹⁹⁹. Nous avons orienté nos entrevues autour de certaines thématiques qui nous ont paru les plus pertinentes pour répondre à nos

¹⁹⁹ Paillé, Pierre et Alex Muchielli. *Chapitre 11 : L'analyse thématique*. dans *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. p. 231 à 314. Paris : Armand Colin, 2008.

questionnements. Ensuite, lors de notre étape de documentation, nous avons dégagé ce qui nous paraissait le plus pertinent en regard de ces thématiques, les éléments les plus fréquents lors des entrevues, les éléments contradictoires et les nouveaux éléments que nous n'avions pas anticipés. Ce travail de documentation nous a ensuite permis de mener une discussion autour des éléments recueillis, et de développer notre analyse au regard des différentes thématiques retenues, qui sera présentée aux chapitres 3 à 7, afin de répondre à notre questionnement initial sur les limites administratives de l'accès à l'information.

2.8 Les thématiques

Pour nos entrevues et analyses, nous avons adopté cinq thématiques qui nous semblaient les plus pertinentes pour répondre à notre question de recherche et fournir des arguments pour notre analyse. Nos thématiques ont pour éléments communs de représenter ce qui, selon nous, est attendu des fonctionnaires travaillant à l'accès à l'information.

Premièrement, la bonne application de la LAI suppose que les coordonnateurs obtiennent les documents demandés auprès des autres fonctionnaires du ministère détenant ces documents. Nous avons donc cherché à savoir comment les fonctionnaires procèdent pour obtenir les documents. Nous verrons que malgré une certaine évidence de cet attendu, il n'est pas si facile d'obtenir des documents.

Deuxièmement, on s'attend à que les coordonnateurs fassent preuve d'une certaine impartialité et de neutralité face aux demandeurs d'accès à l'information, et qu'ils ne se laissent pas influencer par le contexte politique et communicationnel. Nous avons donc cherché à savoir si les coordonnateurs subissaient différentes pressions. Nous verrons qu'il y a beaucoup de nuances à apporter à cet attendu.

Troisièmement, on s'attend à que les coordonnateurs traitent tous les demandeurs de façon égale et fassent preuve de neutralité. L'essence de la relation au demandeur doit être caractérisée par ce que l'on appelle le « duty to assist », c'est-à-dire que les coordonnateurs, et les fonctionnaires des ministères ont le devoir de faire tout en leur pouvoir pour aider, assister et accompagner les demandeurs. Nous avons donc cherché à comprendre la relation

entre le coordonnateur et le demandeur. Nous verrons que traiter avec les demandeurs est très complexe, et que le concept de « duty to assist » peut varier d'un endroit à l'autre en fonction des différentes contraintes administratives.

Quatrièmement, on suppose que les coordonnateurs et fonctionnaires ont les ressources humaines et matérielles nécessaires pour répondre à la charge de travail. Rappelons que la LAI ne prévoit aucune limite (outre les exceptions et exemptions) aux demandes que peuvent effectuer les citoyens. Nous avons donc cherché à savoir quels étaient les problèmes au niveau des ressources. Nous verrons qu'il y a un grand écart entre la tâche à effectuer et la capacité organisationnelle des bureaux d'accès à l'information à remplir cette tâche.

Finalement, on suppose que les coordonnateurs et les fonctionnaires de l'administration publique partagent certaines valeurs d'ouverture et de transparence, centrales aux objectifs de la loi. Nous avons donc cherché à saisir les valeurs partagées par les coordonnateurs. Nous verrons que ces concepts peuvent être définis et compris de plusieurs façons et qu'ils touchent au cœur de la façon dont les fonctionnaires comprennent et voient leur propre travail.

Voilà les 5 thématiques qui seront traitées dans les prochains chapitres. Nous présenterons les écarts entre ce que l'on attend des fonctionnaires qui travaillent dans le processus d'accès à l'information et ce qui se passe sur le terrain, ainsi que nos réflexions sur les raisons de ces écarts d'un point de vue critique de la LAI.

CHAPITRE III

L'OBTENTION DES DOCUMENTS

Dans ce chapitre, nous traiterons de la faisabilité pour les responsables de l'AI d'obtenir les documents de la part des services de leur ministère. Les coordonnateurs doivent lors de la réception d'une demande obtenir des unités de service, souvent appelés OPI (*office of prime interest*), les documents demandés par les requérants (ici, le terme unités de services ou OPI doit être compris comme référant aux différentes entités d'un même ministère : service de comptabilité, service des ressources humaines, etc.). Les bureaux d'accès à l'information, présents sous plusieurs formes dans chacun des ministères et organismes soumis à la loi, ne possèdent pas les documents : ils doivent aller les recueillir au sein du ministère. C'est la base même du processus de la LAI. Or, nos entrevues nous ont permis de faire deux constats/observations qui viennent caractériser cette relation : premièrement, les coordonnateurs dépendent grandement de la collaboration des OPI sans avoir autorité sur eux, les obligeant à entrer en relation de négociation. Deuxièmement, l'efficacité de cette négociation repose beaucoup sur l'état des relations interpersonnelles basées sur le professionnalisme et un certain niveau de confiance. Il est, dans plusieurs cas, complexe pour les responsables de l'AI d'obtenir les documents, et ce, même si les deux parties en cause sont de bonne foi. Cela fait en sorte que la notion même d'obtention de document est traversée par des limites au niveau des processus administratifs.

3.1 La dépendance et le manque d'autorité

Premièrement, nous avons observé que la relation des coordonnateurs et Bureaux d'accès à l'information (BAI) aux OPI est caractérisée par une forte dépendance envers ceux-ci :

ils ont besoin de la collaboration des OPI pour comprendre et obtenir les documents pertinents et n'ont pas, en contrepartie, autorité sur eux et le pouvoir de les forcer à agir.

D'abord, les coordonnateurs sont dépendants des OPI et cela s'explique par le fait qu'il y a deux expertises en jeu. Les coordonnateurs d'AI sont les experts de la loi : ils ont la connaissance des articles de la loi, des exceptions applicables, de l'interprétation de ces exceptions²⁰⁰. Les OPI sont les experts des sujets: ils sont responsables des documents, connaissent le contexte de rédaction des documents et les enjeux qui s'y rattachent²⁰¹.

La dépendance se manifeste concrètement de deux façons. D'une part, les coordonnateurs sont dépendants des recommandations des OPI. Les recommandations sont essentiellement des notes, des remarques, que les OPI joignent aux documents demandés, afin d'expliquer le contexte et la nature des documents traités, tout en donnant leur propre opinion sur les possibles risques que les documents peuvent présenter que ce soit en termes de sécurité ou de confidentialité. Il faut comprendre que bien souvent, les documents demandés sont pris hors contexte, ou concernent des sujets très précis inconnus des analystes du BAI. Ces recommandations sont donc essentielles pour que le coordonnateur comprenne le contexte du document, la pertinence des informations et pour en bout du compte être en mesure d'appliquer ou non les exemptions de la loi²⁰². Excepté dans certains ministères ou organismes plus petits²⁰³, les coordonnateurs ne peuvent pas connaître tous les sujets traités par le ministère : il y en a trop²⁰⁴. Certains analystes de bureau d'AI, plus habitués à certains sujets, vont parfois être appelés à traiter régulièrement le même type de document²⁰⁵ et être ainsi de mini-experts de certains sujets précis. Cependant, la dépendance à l'expertise des OPI ne s'en trouve pas réduite, car les documents et les sujets resteront toujours extrêmement nombreux et variés. Dans plusieurs cas, cette pratique de recommandations est marquée par une certaine négociation entre les deux acteurs²⁰⁶. Négociation qui vient influencer les possibles délais et prorogations à prendre et la nature des exemptions à

²⁰⁰ Entrevues 1 à 10

²⁰¹ Entrevues 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10.

²⁰² Entrevues 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10.

²⁰³ Entrevues 5, 7

²⁰⁴ Entrevues 1, 3, 4, 6, 8,

²⁰⁵ Entrevues 5, 7

²⁰⁶ Entrevues 4, 5, 8, 9, 10

appliquer. Les OPI vont argumenter, parfois suggérer des exemptions à apporter, et donner leur avis sur la pertinence ou non de divulguer tel ou tel sujet²⁰⁷, du simple fait que ce sont eux qui connaissent le mieux le contenu des documents. Les coordonnateurs doivent donc régulièrement négocier avec les OPI afin de s'entendre sur une interprétation commune des documents. Finalement, ils doivent trancher la discussion en utilisant les arguments légaux inclus dans la Loi²⁰⁸, mais nous reviendrons plus en détail sur la négociation.

D'autre part, les coordonnateurs sont aussi dépendants des OPI pour connaître l'existence même des documents. La plupart des coordonnateurs nous ont indiqué que s'il y avait des documents manquants pour une certaine demande, ils n'avaient simplement pas les moyens de le savoir. Excepté pour certains organismes plus petits, ou le coordonnateur peut directement chercher dans la base de données des OPI²⁰⁹, la majorité des interviewés²¹⁰ nous ont indiqué que le manque de document ou la simple connaissance du manque de document (on ne peut savoir ce que l'on ne sait pas) finit par être à la charge du demandeur. Une fois les documents reçus, le demandeur pourra indiquer s'il manque des documents (selon ses connaissances propres), et ainsi en informer le coordonnateur. Ou il pourra simplement faire une plainte à la CAI, ce qui forcera le coordonnateur à retourner à l'OPI pour obtenir les documents manquants. Les coordonnateurs dépendent donc de l'expertise des OPI pour la compréhension et pour la connaissance de l'existence des documents.

Ensuite, notre deuxième observation porte sur l'idée que bien que les coordonnateurs soient les ultimes responsables de l'application de la Loi, ils ont une certaine difficulté à obliger les OPI à fournir les documents demandés. Ils n'ont pas une totale autorité sur ces derniers. Les OPI ont certains moyens pour obtenir gain de cause s'ils ne veulent pas donner des documents ou en censurer une partie.

D'une part, nous avons observé que selon les coordonnateurs interviewés, plusieurs approches existaient pour traiter avec les OPI. Par exemple, certains coordonnateurs ont mis en place des processus engageant des agents de liaison, ceux-ci étant souvent présents à la tête des différents services et responsables de recevoir les demandes du BAI pour

²⁰⁷ Entrevues 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10.

²⁰⁸ Entrevues 3, 4, 5, 6, 8, 9.

²⁰⁹ Entrevues 2

²¹⁰ Entrevues 1, 3, 5, 6, 8, 10

ensuite les envoyer vers les OPI²¹¹, créant ainsi un certain écran entre l'OPI et le BAI. Les analystes de l'AI n'étant ainsi pas obligés de traiter directement avec chacun des OPI individuellement et pouvant compter sur un agent de liaison plus ou moins expérimenté en accès à l'information pouvant l'aider à sa tâche, car connaissant mieux l'unité de service. Alors que d'autres coordonnateurs traitent plus directement avec les OPI ou les gestionnaires de services comme les directeurs généraux²¹². Certains coordonnateurs ont aussi mis en place des procédures de signatures²¹³, obligeant les directions de services à signer les réponses aux demandes d'AI produites par les OPI afin de créer une certaine culture de reddition de compte et ainsi obliger les OPI à fournir un produit de qualité. De plus, nous avons observé qu'en terme de processus, certains coordonnateurs étaient plus flexibles que d'autres, certains donnant jusqu'à 10 jours ouvrables pour traiter une demande, d'autre 5 jours, d'autres 3 jours²¹⁴. Cette flexibilité est mise de l'avant comme une stratégie pour amener l'OPI à fournir les documents.

D'autre part, les OPI, malgré ces différentes mesures, vont quand même trouver certains moyens pour contester la demande de documents au besoin. Cela tient au fait que, bien que tous soient soumis à l'autorité de la LAI, les OPI répondent surtout à l'autorité de leur hiérarchie directe. Cela se manifeste parfois par des contestations des OPI à leurs propres directeurs, lorsqu'ils ne sont pas satisfaits de l'approche du BAI envers tel ou tel document, et par des tentatives répétées de négociations et d'interprétations diverses²¹⁵. Même le coordonnateur le plus flexible et accommodant peut donc se voir empêtré dans des débats d'interprétation ralentissant son travail. L'autorité du coordonnateur est donc très limitée dans sa relation aux OPI.

Or certains pourront argumenter que les coordonnateurs, pour asseoir leur autorité, n'ont qu'à mettre en place des processus plus rigides. Une plus grande reddition de compte

²¹¹ Entrevues 1, 5, 8, 10. Nos entrevues ont démontré qu'il existe plusieurs types d'agents de liaison, certains ayant des rôles plus exécutifs et plus proches de la gestion des services et servant principalement à créer une reddition de compte envers les OPI. D'autres sont plus des mini-experts de la LAI et peuvent proposer une analyse des documents et influencer l'approche AI à préconiser. D'autres sont plutôt des agents administratifs : ils s'assurent que les documents sont bien ordonnés, clairs et concis.

²¹² Entrevues 2, 3, 4, 6, 7, 9.

²¹³ Entrevues 2, 3, 4 5,

²¹⁴ Entrevues 1, 2, 4, 5.

²¹⁵ Entrevues 1, 2, 3, 5, 8.

pourrait être mise en place et ainsi encadrer plus facilement le travail des OPI pour obtenir les documents (nous y reviendrons). Cependant, cette approche plus rigide est un couteau à double tranchant pour les coordonnateurs. Plus de processus signifie souvent plus de délais, et donc plus de possibilités de prolongations des demandes, et donc un service moins rapide au citoyen, ce qui est un problème du point de vue des coordonnateurs ou de la commissaire à l'information qui dénonce régulièrement la culture du retard de certains ministères²¹⁶.

De plus, certains pourront aussi arguer que la responsabilité de l'accès à l'information ne repose pas que sur les épaules du coordonnateur et du BAI, mais aussi sur les OPI et les directions de service : c'est une obligation légale pour tous. Cependant, bien que les OPI et les directeurs comprennent bien leurs obligations légales envers la loi, cette obligation n'est qu'une parmi tant d'autres. Ils ont plusieurs autres tâches quotidiennes et obligations. Ce sera toujours au coordonnateur de s'assurer du bon fonctionnement du processus, c'est sa tâche principale. Soulignons que les citoyens ne peuvent pas s'adresser directement aux OPI pour faire les demandes. Certains coordonnateurs nous ont informé qu'ultimement, les OPI vont réagir surtout en fonction de la possibilité que la commissaire à l'information reçoive une plainte fondée et que la décision soit difficilement défendable en cour²¹⁷.

En revanche, nous pourrions aussi arguer que ce que nous dénonçons comme une dépendance des coordonnateurs envers les OPI est plutôt un travail de coopération et que les OPI ne font pas obstacle à l'accès à l'information. Ils ne font que leur travail en donnant leur point de vue sur les informations détenues et ce ne sont pas nécessairement des tentatives délibérées d'obstruction. Cependant, nous croyons que la question n'est pas à savoir si les OPI font délibérément de l'obstruction (nous y reviendrons), mais plutôt à démontrer que le processus d'AI, par sa nature, fait en sorte de mettre en place cette dynamique des deux expertises qui doivent dialoguer. Ce dialogue est marqué par des

²¹⁶ Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2014-2015*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (2015), p9. Et Commissaire à l'information du Canada. *Viser juste pour la transparence : recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (Mars 2015), p.23.

²¹⁷ Nous avons entendu une anecdote selon laquelle (pour faire bref) le coordonnateur avait, lors du traitement d'une demande, condamné les façons de faire d'un OPI, mais n'aurait pas réussi à les faire modifier. L'OPI aura fini par changer ses pratiques uniquement après que la CAI ait enquêté directement sur lui et obliger un changement de cap.

inégalités d'expertises qui en bout du compte, peuvent venir compliquer la tâche du coordonnateur d'AI quand l'inégalité est trop grande.

Les observations présentées nous amènent à réaffirmer un premier élément de la relation entre le coordonnateur et l'OPI : le coordonnateur dépend des OPI pour faire son travail. Il n'a pas une autorité sur ce dernier pour obtenir ce qu'il veut, ce qui peut créer une complexité dans le processus et entraîner certains délais et influencer directement la capacité des BAI à obtenir les documents demandés. La LAI, dans sa forme et dans sa mise en œuvre, est par nature caractérisée par une dynamique qui repose sur un équilibre entre deux expertises en négociation, équilibre qui n'est pas toujours optimal.

3.2 Une question de négociation et de rapports interpersonnels

Deuxièmement, un élément caractéristique de la relation entre les OPI et les BAI indique que le travail des coordonnateurs repose beaucoup, comme nous l'avons dit, sur une dynamique de négociation avec les OPI. Cette négociation implique que les coordonnateurs doivent veiller à entretenir de bonnes relations interpersonnelles avec leurs collègues. Or, cette négociation inévitable pour des raisons de pluralité administrative est traversée d'intérêts convergents et divergents et va dépendre de la qualité des relations interpersonnelles basées sur un niveau de confiance, d'empathie et de bonne foi.

D'abord, nous l'avons déjà mentionné : la relation entre le BAI et l'OPI en est avant tout une question de négociation. Nos entrevues nous ont permis de mieux comprendre cette négociation de façon concrète. D'une part, cette négociation prend place au niveau de l'établissement des demandes de prorogations : à la suite de l'envoi de la demande à l'OPI, le BAI et ce dernier vont discuter du nombre de documents affectés par la demande et ainsi s'entendre sur les prorogations à prendre²¹⁸. Cela est dû au fait qu'il n'y a pas réellement de normes de services standardisées en place concernant le travail des OPI (la LAI est muette à ce sujet). Même en ce qui concerne le travail des BAI, il y a présentement débat dans le milieu de l'accès à l'information concernant les normes de services entre la CAI et

²¹⁸ Entrevues 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10.

le Secrétariat du Conseil du Trésor : l'un indique que traiter 1000 pages prend 1 mois, l'autre indique que ce temps correspond à 500 pages²¹⁹. Mais cela concerne seulement le travail des BAI (révision des documents) et non le travail des OPI, soit la collecte des documents, la production des recommandations, la mise en page ou la numérisation. Car, il faut aussi ajouter que les OPI doivent continuer leur travail quotidien et combiner leurs tâches à celle de l'AI. Or, cela fait en sorte qu'il est très difficile d'obtenir une certaine standardisation des temps de traitement : les OPI n'ont pas tous les mêmes tâches, effectifs, et capacités de traiter les documents. Un BAI qui traite avec les ressources humaines d'un ministère n'aura pas le même service qu'avec le service de comptabilité du même ministère. Certains services sont aussi plus habitués, car plus sujets à des demandes régulières, alors que d'autres non²²⁰. Cela peut créer un écart dans la constance de la prestation de service.

D'autre part, la négociation entre les BAI et OPI est marquée par un phénomène d'intérêts convergents et divergents motivant les acteurs concernés à essayer de collaborer, mais aussi à se confronter. Le principal intérêt commun des coordonnateurs et des OPI est celui de tenter de minimiser au maximum les efforts inutiles. C'est pourquoi les discussions vont souvent porter sur la clarté de la demande et sur le sujet précis de la demande. Ni les OPI, ni le BAI n'ont intérêt à s'obliger à traiter des documents avec des milliers de pages si ce n'est pas nécessaire. Ils vont alors discuter de la demande, pour essayer au maximum de préciser cette dernière et réduire le nombre de pages, certains coordonnateurs retournant souvent au demandeur pour aider à cette discussion, et s'assurer que le demandeur aura ce qu'il voudra sans pour autant surcharger l'OPI et le BAI. Mais cela met aussi en scène des intérêts divergents entre les OPI et le BAI. Le BAI, dans cette dynamique, doit quand même s'assurer que la demande ne soit pas trop réduite pour que le demandeur n'ait pas l'impression qu'il fait face à de l'opacité, et doit aussi s'assurer que le tout sera prêt dans un temps raisonnable. Car le BAI ne peut faire son travail et envoyer les documents au demandeur sans que l'OPI n'ait fait le sien en premier. Il y a donc une certaine complicité dans cette négociation, mais cette complicité ne doit pas se matérialiser en sentiment de

²¹⁹ Entrevues 1, 5

²²⁰ Entrevues 8, 10

frustration chez le demandeur, et mener ultimement à une plainte à la CAI, qui, si fondée, finira par créer encore plus de travail pour tout le monde.

Par contre, malgré la difficulté de standardiser les processus de traitement de document par les BAI à cause de la pluralité administrative, certains coordonnateurs ont quand même essayé de créer des mécanismes pour tenter de contrôler le travail des OPI et les rendre redevables de leur travail²²¹. Par exemple, la possibilité de renvoyer le document à l'OPI si le travail est mal fait, la mise en place de reddition de compte par les directions, la mise en place de tableaux de bord pour attester des tendances de temps de réponse, des processus d'avertissements graduels quand l'OPI prend trop son temps, etc. Cependant, bien que certains BAI/coordonnateurs aient mis en place des processus pour guider et vérifier le travail des OPI, ces processus concernent surtout l'aspect de temps de réponse de l'OPI. Soit l'accusé de réception de la demande et les recommandations. Mais ces processus ne peuvent pas de façon rigide indiquer que l'OPI a 100 jours pour traiter 1000 pages ou 2000 pages, car chacun des OPI à sa propre réalité et capacité. Par exemple, en matière de gestion d'information, ce ne sont pas tous les OPI qui sont au même niveau technologique et qui ont la même rigueur de classement et d'archivage²²².

De plus, cette reddition de compte est propre à chaque ministère et organisme, et cela ajoute à la pluralité des processus de l'accès à l'information, pouvant ainsi créer encore plus de disparité entre les ministères sur les temps de réponse aux demandes, les ministères ayant plus de processus pouvant être à risque de créer en fin de compte plus de délais. Puis, ce ne sont pas toutes les équipes d'AI qui peuvent mettre en place ce genre de processus de reddition de compte plus complet. Certaines sont soit trop petites, d'autres trop surchargées de travail pour commencer à surveiller de façon étroite les pratiques des OPI. La tactique préférée par les coordonnateurs interviewés semble rester avant tout la négociation.

Ensuite, la négociation est aussi marquée par des éléments moins tangibles : les relations interpersonnelles entre les individus. Ces relations interpersonnelles sont basées en outre sur un certain niveau de confiance entre le coordonnateur et les OPI comme la confiance que le BAI fera tout pour aider l'OPI à bien réussir ce qu'on lui demande. Le BAI peut

²²¹ Entrevues 3, 5, 7, 10

²²² Entrevues 5, 7

assurer qu'il y aura de la coopération, que si un OPI reçoit plus d'une dizaine de demandes d'un coup, le coordonnateur sera là pour l'aider et l'accompagner. Certains coordonnateurs nous ont indiqué qu'ils utilisaient souvent, par exemple, l'humour comme moyen de gagner la confiance des OPI et leur indiquer qu'ils ne sont pas en confrontation avec eux²²³. Certains autres coordonnateurs nous ont aussi indiqué de loin préférer le téléphone aux courriels pour discuter avec les OPI afin de s'assurer d'avoir un certain contact humain avec eux en parlant directement aux personnes concernées. Cette tactique permet à la fois de tisser des contacts, mais aussi de négocier en temps réel²²⁴. Nous avons aussi noté que certains des coordonnateurs ont beaucoup d'empathie pour les OPI. Ils savent que ces derniers sont souvent surchargés de travail, qu'ils ne sont pas toujours habitués de traiter des demandes et qu'ils ont peut-être même certains préjugés face à l'accès à l'information qui les rendent réticents à la tâche. Pour démontrer leur empathie, certains coordonnateurs se présentent alors plus flexibles, en permettant des délais parfois un peu plus longs, préférant accorder 10 jours plutôt que 5 à l'OPI, afin de s'assurer que celui-ci fasse le travail dans un sentiment de collaboration et non de contrainte²²⁵. Aussi, la plupart des coordonnateurs nous ont montré que cette relation est marquée par un assez fort sentiment que les OPI sont de bonne foi ; ils veulent bien remplir leur travail et aider le BAI à faire le sien. Les coordonnateurs doivent donc, dans le processus de demandes, mais aussi grâce à des formations données aux unités de service, s'assurer de créer ses liens interpersonnels pour améliorer leur relation aux OPI et ultimement s'assurer leur collaboration dans le processus.

Or, cette pratique visant à créer des relations plus informelles, par exemple de façon orale, pourrait être comprise comme de la culture orale, comme expliquée par Savoie et Roberts²²⁶. Les fonctionnaires préféreraient communiquer de cette façon car cela ne laisse pas de trace écrite, et donc, cela ne soumet pas leurs discussions aux possibilités d'être questionnés par une demande d'accès à l'information. Cependant, certains coordonnateurs interviewés nous ont indiqué que dans leur compréhension, l'essentiel était de pouvoir laisser des traces sur les grandes actions faites lors du traitement de la demande, les grands

²²³ Entrevues 4, 5, 8, 10.

²²⁴ Entrevues 2, 3, 10

²²⁵ Entrevue 5, 8, 9, 10.

²²⁶ Savoie, *op cit.* 2010, p.121 et Roberts, *op cit.* 2005. p. 260.

organismes ayant des programmes informatiques pouvant enregistrer chacune des actions (envoi courriels, modification de documents), et les plus petits faisant la même chose, mais de façon plus manuelle. Nous croyons qu'en cette matière, c'est surtout une question d'équilibre, car, et nous y reviendrons dans le prochain chapitre, la charge de travail semble déjà assez élevée et obliger chaque OPI et BAI à enregistrer chacune de leurs discussions ne ferait qu'ajouter à la lourdeur des processus. Cela se ferait au détriment de l'efficacité et surtout, il pourrait s'avérer plus difficile d'entretenir une relation de nature plus interpersonnelle uniquement par écrit. Certains coordonnateurs tiennent à maintenir ce type de relation pour des raisons d'efficacité et non d'opacité.

De plus, la nécessité pour les coordonnateurs de négocier avec les OPI pourrait être perçue comme de la culture du secret. Nous pourrions nous demander : est-ce souhaitable que les coordonnateurs aient à se prêter à cet exercice de négociation et de relation pour obtenir les documents? Surtout que certains coordonnateurs nous ont expliqué qu'ils font parfois face à de la mauvaise foi, par exemple, lorsqu'un OPI demande un délai supplémentaire parce que l'employé qui a accès aux documents est en vacances, alors qu'un autre employé pourrait remplir ses fonctions. Cependant, certains autres coordonnateurs nous ont indiqué que la réticence des OPI à donner accès aux documents n'est pas toujours motivée par de la mauvaise foi et une culture du secret : certains OPI prennent tout simplement très à cœur ce qu'ils font. Pour eux, tout leur travail est sensible et susceptible d'être soumis à des articles de la loi²²⁷. Dans ces cas précis, la plupart des coordonnateurs adoptent encore une approche de négociation en demandant à l'OPI : est-ce que si j'utilise tel ou tel article de la loi, cela pourrait tenir en cour en cas de plainte? L'argument légal devient donc un outil pour le coordonnateur afin de faire réaliser que le document n'est pas soumis aux exceptions de l'AI et n'est pas si sensible que ça. Dans tous les cas, la négociation est importante simplement pour amener l'OPI à collaborer de son plein gré, malgré ses réserves ou certains réflexes d'opacité ou de mauvaise foi.

Donc, la relation entre l'OPI et le BAI est caractérisée, nous semble-t-il, par une volonté des coordonnateurs d'utiliser une dynamique de négociation. Cette négociation, combinée à certains processus de reddition de compte, est nécessaire. Car les OPI, au sein du même

²²⁷ Entrevue 5

ministère, travaillent dans des contextes administratifs différents : les coordonnateurs doivent au mieux de leur capacité tenter d'amener les OPI à travailler avec eux, et avec les outils à leur disposition. De plus, cette négociation est marquée par des rapports interpersonnels : les coordonnateurs doivent veiller à entretenir ces relations afin que la négociation soit optimale.

3.3 Récapitulatif : l'obtention des documents : un enjeu complexe

Ainsi, est-il aisé pour les coordonnateurs d'obtenir les documents détenus par les OPI? Rappelons certains éléments : les coordonnateurs d'accès à l'information sont, dans une certaine mesure, dépendants des OPI pour effectuer leur travail et ils n'ont pas autorité sur ces derniers. Cela fait en sorte que les coordonnateurs doivent s'en remettre à une dynamique de négociation, laquelle est basée sur certains processus de reddition de compte, d'arguments légaux, mais aussi sur les relations interpersonnelles. Ce sont les paramètres dans lesquelles les coordonnateurs doivent agir pour appliquer la LAI.

Or, dans une optique de constance d'application de la loi, nous pouvons supposer qu'il est impossible de penser que cette relation soit toujours optimale : il y a trop de variables en jeu pour s'attendre à ce que toutes les demandes d'information soient traitées exactement de la même façon en termes de qualité et de délai. Il y a trop de réalités administratives, et les coordonnateurs doivent s'adapter à chacune de ces réalités pour essayer d'avoir la relation la plus satisfaisante possible. De plus, en termes d'uniformité d'application de la LAI, il est inenvisageable de supposer que chacun des coordonnateurs mettra en place exactement les mêmes processus dans ses relations aux OPI : c'est une question de négociation. La négociation présuppose une adaptation à la réalité de l'autre, et donc, n'est parfois pas à la faveur du demandeur, mais simplement le plus favorable possible à l'ouverture et à la transparence. Ce sont donc ces limites qu'il faut considérer pour comprendre la difficulté inhérente à la loi lorsque les coordonnateurs veulent obtenir des documents des ministères et des organismes.

CHAPITRE IV

L'IN(TER)DÉPENDANCE DES COORDONNATEURS

Dans ce chapitre, nous discuterons de l'idée que les responsables de l'AI, pour bien effectuer leur travail, doivent faire preuve d'indépendance vis-à-vis de la direction politique et du service des communications dans le traitement des demandes. L'enquête de la CAI sur l'ingérence politique a bien sûr été le point de départ de notre réflexion à savoir si les coordonnateurs subissent de l'ingérence ou de l'influence du ministre ou du personnel politique dans leur travail²²⁸. Au regard de nos entrevues, nous croyons que certains fonctionnaires d'AI sont perméables au politique et au contexte de communication à différents niveaux. D'abord, certains coordonnateurs participent de façon plus ou moins active au processus de communication parallèle aux demandes d'accès à l'information, processus marqué par certains débats et négociations qui pourraient être interprétés comme de la pression de la part du personnel de communication. De plus, malgré une apparente absence d'ingérence directe du politique, il semble y avoir un manque de consensus sur la place que doit occuper la direction politique dans le processus, notamment autour de la question de la délégation. Même si les impacts d'un nouveau gouvernement ou d'un nouveau ministre semblent limités, nos entrevues montrent que le politique manifeste un intérêt évident pour le travail de certains coordonnateurs sous forme de pressions subtiles. Nous verrons que ces éléments mettent en lumière l'enjeu crucial de la relation du fonctionnaire à son employeur et à la direction politique, de la politisation du processus d'accès, et de l'impact sur les performances de la loi.

²²⁸ Commissaire à l'information du Canada. *Op cit. Mars 2011.*

4.1 La relation aux services des communications

Premièrement, nos entrevues montrent qu'il n'y a pas de consensus sur le niveau de collaboration que les agents d'accès à l'information doivent entretenir avec leur service des communications. De plus, ces derniers semblent démontrer dans certains cas un vif intérêt pour le travail des bureaux d'accès à l'information. Nous discuterons de ces deux observations et de l'impact que cela peut avoir sur le processus d'accès.

D'abord, nos entrevues ont fait voir qu'il y avait, dans certains cas, des processus parallèles à l'accès à l'information avec le service des communications. Plusieurs coordonnateurs ont mis en place un processus formel d'échanges avec les communications et travaillent avec eux, de près ou de loin. Par exemple, cela se matérialise, pour certains, par différentes méthodes de « *flagging* » (identification, marquage)²²⁹, qui consistent à identifier les demandes d'accès à l'information qui pourraient susciter de l'intérêt pour le service des communications à cause de la nature des informations demandées. Il y a aussi des processus de « *head up* » (avertissement, rappel)²³⁰, qui, à la suite d'un *flagging*, consistent à avertir les communications qu'une demande « *flaggée* » est sur le point de sortir. Il faut comprendre que bien souvent, certaines demandes sont complétées après plusieurs mois et nécessitent un rappel. Le « *head up* » permet donc aux services des communications d'être au fait des demandes sur le point d'être communiquées au demandeur afin de les préparer à diffuser leurs propres lignes de communication au besoin, avec, selon les interviewés, des préavis de 2, 3, 10 ou 15 jours avant la divulgation²³¹. Un autre procédé utilisé est celui du « *drop zone* » (zone de dépôt)²³², qui consiste en ce que le BAI dépose de façon électronique la nature de chaque demande dans un espace numérique, ce qui permet à tout membre intéressé du ministère de connaître quelles sont les demandes en cours. Aussi, certains coordonnateurs nous ont informé que leur organisme tenait des réunions formelles concernant l'accès à l'information, réunissant dans certains cas les coordonnateurs, le service des communications, parfois le personnel politique, des représentants de la haute

²²⁹ Entrevues 1, 3, 4, 5 (autre ministère), 6, 8, 9, 10

²³⁰ Entrevues 3, 8, 10

²³¹ Entrevues 3, 8, 10

²³² Entrevues 1 (ancienne expérience), 3, 4, 8

gestion, et parfois le ministre lui-même. Ces réunions peuvent être hebdomadaires²³³ ou ad hoc²³⁴, et consistent à discuter des demandes d'accès à l'information entrantes et sortantes soit dans la semaine suivante ou les deux semaines suivantes. Ces différents processus formels de relations avec les services de communication nous indiquent que la réalité de certains coordonnateurs est, en plus de leur travail en accès à l'information, un travail de collaboration, de près ou de loin, avec le service des communications du ministère.

D'un autre côté, il y a ceux qui créent une claire démarcation entre leur travail et le travail des communications et mettent en place un mur étanche entre les deux services. Des coordonnateurs interviewés nous ont indiqué qu'il n'y avait pas de processus formel de collaboration avec le service des communications, les contacts avec ces derniers étant réduits au minimum. Par exemple, un interviewé d'un organisme nous a indiqué que ce sont les OPI, et non le BAI, qui doivent « flagger » les demandes²³⁵, le coordonnateur n'ayant qu'à se concentrer sur sa tâche d'AI. Un autre coordonnateur nous a indiqué ne jamais avoir de réunions avec les communications²³⁶, et un autre encore que le service des communications est averti des demandes, mais seulement une fois que celles-ci sont prêtes à être communiquées²³⁷. Cependant, si certains coordonnateurs ne participent pas au processus avec les communications, la majorité de nos interviewés le font. Notre recherche montre clairement qu'il n'y a pas de consensus sur le rôle que doivent jouer le service des communications dans le processus d'accès et qu'il s'agit d'un enjeu sensible.

De plus, dans certaines de nos entrevues, on nous a indiqué qu'en plus des processus parallèles officiels, les coordonnateurs concernés peuvent subir, de façon plus ou moins formelle, différentes pressions, sous forme de débats et de négociations avec le service de communication. Les communications enclenchent dans certains cas des débats avec les coordonnateurs, souvent, de ce que nous avons compris, en parallèle du politique ou avec le politique, ces derniers étant difficiles à départager clairement. Cela peut se manifester, par exemple, par des appels au BAI par le service des communications, après que ce dernier a reçu un appel des demandeurs concernant une demande précise, s'informant du niveau

²³³ Entrevues 1, 4, 9

²³⁴ Entrevue 3

²³⁵ Entrevues 2, 5.

²³⁶ Entrevue 2

²³⁷ Entrevue 5

de réalisation de la demande et mettant ainsi de la pression sur le BAI²³⁸. Cela peut aussi se traduire par un appel des communications directement aux OPI pour obtenir des renseignements plus précis sur une demande et sur les recommandations, s'en suivant dans certains cas des débats sur les demandes, et mettant à nouveau l'expertise du BAI à l'épreuve concernant des enjeux précis et créant un débat à trois autour de la demande²³⁹. Aussi, certains coordonnateurs nous ont informé qu'il est arrivé que le service des communications leur « passe un savon » lorsque le coordonnateur omettait de les avertir de la divulgation de certaines demandes jugées importantes²⁴⁰. Ces quelques exemples illustrent que les services de communications éprouvent un vif intérêt pour les demandes d'accès à l'information, mais aussi pour le travail des coordonnateurs.

En revanche, certains coordonnateurs ont mentionné que le travail des communications et des coordonnateurs doit plutôt être considéré comme du travail en parallèle, et que les communications, par exemple, effectuent leur travail sans entraver le processus d'accès à l'information²⁴¹. Cependant, bien que nous concevions que le processus se fasse en parallèle, il semble évident que dans le cas où les coordonnateurs collaborent activement avec les communications, l'existence même du processus crée la possibilité de délais. La commissaire à l'information a dénoncé dans son premier rapport spécial sur l'ingérence cette possibilité²⁴². Nous avons observé que cela vient compliquer la tâche du coordonnateur qui doit, en plus de négocier avec les OPI, ajouter à sa tâche les discussions avec le service communications. Les coordonnateurs, en plus d'avoir des délais juridiques, ont aussi une limite de temps : il n'y a pas plus de 24 heures dans une journée. Plus le nombre d'intervenants sera grand, plus nous pouvons supposer qu'il y aura des délais dans le processus.

En résumé, les processus avec les communications, même en parallèle, et les différents exemples de pression nous indiquent que les coordonnateurs doivent faire face à un intérêt des communications pour leur travail. L'intérêt des communications, nous le comprendrons, ne se manifeste pas simplement pour le processus d'accès, mais bien pour

²³⁸ Entrevues 1, 5, 8

²³⁹ Entrevues 3, 8

²⁴⁰ Entrevues 3, 5

²⁴¹ Entrevues 5, 10

²⁴² Commissaire à l'information du Canada. *Op cit.* Mars 2011. pp.V à VII et p. 7.

les sujets plus précis et sensibles des demandes d'AI qui peuvent avoir un impact sur les communications et l'image du ministère. Nous pouvons alors nous demander, dans l'optique de la performance du processus d'AI, si les communications n'ont pas intérêt à engager des débats pour ralentir certaines demandes embarrassantes, et ainsi amputer le « *duty to assist* » des coordonnateurs qui se doivent de traiter chaque demande de la même façon et le plus rapidement possible, ou du moins en 30 jours.

4.2 La relation au personnel politique et à la haute gestion

Deuxièmement, nous avons tenté de saisir les relations qu'entretiennent les coordonnateurs avec les acteurs politiques des ministères pour mieux comprendre s'il y a un phénomène d'ingérence en place dans les institutions. Nos entrevues montrent plusieurs phénomènes. Il ne semble pas y avoir d'ingérence directe du politique et l'arrivée d'un nouveau gouvernement et d'un nouveau ministre a des impacts limités. La question de la délégation crée une certaine confusion quant au rôle que doit jouer le politique qui va tout de même, dans certains cas, effectuer une certaine pression sur le personnel d'AI, qui devra se protéger de cette pression par différentes stratégies. Nous verrons que ces éléments peuvent soulever des questions sur la politisation du processus d'accès à l'information.

D'abord, à la question : « avez-vous déjà vécu de l'ingérence, telle que présentée par la commissaire à l'information? », la plupart des coordonnateurs nous ont informé ne jamais avoir vécu personnellement une telle situation²⁴³. Certains nous ont cependant indiqué en avoir déjà entendu parler, que ce soit par le biais de l'enquête de la commissaire ou d'expériences d'autres collègues dans d'autres ministères²⁴⁴. Cependant, certains nous ont indiqué avoir vécu des formes d'ingérences subtiles, notamment lorsqu'une demande est

²⁴³ Entrevues 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10

²⁴⁴ Entrevues 2, 3, 5

au centre de l'actualité médiatique²⁴⁵, sous forme de pression, comme la menace de se faire enlever sa délégation²⁴⁶ : nous y reviendrons.

De plus, en écho à ce que nous avons établi en revue de littérature sur la théorie de la personnalisation du pouvoir de Savoie, nous avons voulu savoir si l'arrivée d'un nouveau gouvernement et d'un nouveau ministre pouvait venir influencer le processus d'accès à l'information. Nous avons donc posé la question aux interviewés : « est-ce que l'arrivée d'un nouveau ministre ou d'un nouveau gouvernement peut changer la culture d'AI? »

D'une part, sur la question de l'arrivée d'un nouveau ministre à la tête de l'organisme, plusieurs coordonnateurs nous ont informé que cela avait peu ou pas d'impact²⁴⁷. D'autres nous ont dit que cela avait un impact, mais limité. En ce sens, cela peut avoir un impact positif si la nouvelle direction a un intérêt pour l'accès à l'information et veut promouvoir le BAI²⁴⁸. Cela peut aussi avoir un impact plus négatif, lorsqu'une nouvelle équipe (cabinet du ministre) entre en poste et veut tout savoir et demande spécifiquement à l'équipe d'AI de les informer sur les demandes de façon régulière, ce qui alourdit le processus²⁴⁹. Malgré cela, il semblait y avoir un consensus sur le fait que l'arrivée d'un nouveau ministre n'a pas un grand impact sur l'AI.

D'autre part, à propos d'un changement de gouvernement, nous avons voulu savoir si l'arrivée du gouvernement Trudeau avait changé la donne en accès à l'information par rapport au gouvernement Harper. Nos entrevues à ce sujet n'ont pas été très concluantes. Certains nous ont expliqué que l'approche de gouvernement ouvert avait eu un impact général sur la façon de travailler des fonctionnaires²⁵⁰, notamment en matière de communication entre les ministères et de circulation de l'information, l'ancien gouvernement étant plus contrôlant que le nouveau²⁵¹. D'autres nous ont dit qu'il n'y avait pas d'impact, étant donné que l'accès à l'information est quelque chose plus reliée à la

²⁴⁵ Entrevue 6

²⁴⁶ Entrevue 4. La délégation est le processus par lequel la responsabilité de la divulgation, ultimement dévolue au ministre, est déléguée aux échelons inférieurs du ministère, jusqu'au coordonnateur qui ainsi, obtient l'autorité pour signer les divulgations des demandes d'accès à l'information.

²⁴⁷ Entrevues 2, 8, 10

²⁴⁸ Entrevue 3

²⁴⁹ Entrevues 5, 6

²⁵⁰ Entrevue 2

²⁵¹ Entrevue 5

culture interne²⁵² et ne repose pas sur une seule personne ou gouvernement, mais sur tous²⁵³. De façon générale, nos entrevues ont montré que la majorité des coordonnateurs ne voyaient pas d'impact, ou n'avaient pas vraiment de position sur la question.

Ensuite, nos entrevues ont permis d'établir qu'il y a une certaine confusion sur le rôle que doit avoir le politique dans le processus d'accès à l'information autour de la question de la délégation, définie par la politique sur l'accès à l'information du Conseil du trésor²⁵⁴. Il s'agit d'un processus de passation et de partage de pouvoirs conférés par la loi qui permet, par exemple, au ministre responsable d'un ministère et responsable ultimement de l'application de la LAI, de déléguer en partie son pouvoir en vertu de la loi aux échelons inférieurs du ministère jusqu'au coordonnateur. Les acteurs ayant la délégation peuvent, entre autres, signer la divulgation des demandes et se porter responsables de la demande si jamais elle est sujette à une plainte ou à une contestation en cour, en plus de toutes les autres responsabilités reliées à l'accès à l'information²⁵⁵. Il faut comprendre que selon la Loi sur l'accès à l'information, c'est le ministre ou tout autre premier dirigeant de l'institution, qui sont les responsables de l'application de la loi²⁵⁶. La délégation permet aussi au coordonnateur, lorsqu'il y a un différend sur l'application de la loi, d'envoyer la décision à l'échelon supérieur de la délégation, ce dernier prenant la responsabilité de la divulgation ou de la non-divulgation de la demande²⁵⁷.

À ce sujet, certains coordonnateurs nous ont expliqué que pour eux, le ministre reste toujours le responsable ultime du processus d'AI, car il a la délégation supérieure. De ce fait, si le ministre décide de ne pas divulguer une demande, il en a le droit, car la délégation lui appartient ultimement, même si partagée. C'est aussi l'interprétation de la CAI qui reconnaît le pouvoir du ministre de gérer son ministère et de déléguer son pouvoir en matière d'accès à l'information au personnel d'accès à l'information²⁵⁸. Cela fait en sorte

²⁵² Entrevue 8

²⁵³ Entrevue 10.

²⁵⁴ Gouvernement du Canada. *Politique sur l'accès à l'information*. Secrétariat du Conseil du trésor. En ligne. <<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12453§ion=html>> (consulté le 29 décembre 2019).

²⁵⁵ Gouvernement du Canada. *Op cit.* Conseil du trésor : « *Politique sur l'accès à l'information* », Annexe B.

²⁵⁶ Loi sur l'accès à l'information. *op cit.* Article 4.2.1.

²⁵⁷ Entrevues 1, 3, 4, 6

²⁵⁸ Commissaire à l'information du Canada. *Op cit.* Mars 2011. pp.V à VII et p. 8 et 9.

que certains coordonnateurs ne voient pas d'inconvénients à ce que le politique ait son mot à dire, pour autant que ce soit avant que la « lettre ne soit à la poste »²⁵⁹, et pour autant que ce soit quelqu'un qui ait la délégation qui s'en mêle, et non un membre du personnel politique (en référence au cas dénoncé par la commissaire à l'information, où le personnel politique, sans pouvoir de délégation, s'était mêlé du processus à la toute fin, alors que la demande était déjà signée)²⁶⁰. Le ministre a donc toujours son mot à dire.

Cependant, un interviewé nous a affirmé faire une séparation nette entre le politique et son propre travail, précisant la totale absence de relation avec la tête de l'organisme découlant de la totale délégation accordée au coordonnateur, en accord avec la recommandation de la CAI qui mentionnait l'importance pour la direction des ministères de respecter les acteurs de l'AI sans s'ingérer²⁶¹. Cet interviewé expliquait que sa fidélité allait au parlement (étant travailleur pour une commission et non un ministère), et que des processus étaient en place afin de créer un écran entre la tête de l'organisme et les demandes, comme la possibilité d'engager des agents externes lorsque la demande vise le dirigeant directement²⁶².

Il y a donc ici clairement deux points de vue qui s'opposent : un minoritaire qui veut que le politique ne devrait pas du tout s'ingérer dans le processus, et devrait s'en tenir à respecter la délégation une fois accordée, et un majoritaire qui veut que malgré la délégation accordée, le politique ait le droit de se mêler du processus, pour autant que le processus ne soit pas terminé.

À ce niveau, nous croyons que la question de la signature du paquet pose selon nous un problème : à quel niveau d'intervention dans le processus, même avant la signature du paquet, est-ce que le politique peut être considéré comme faisant de l'ingérence? Car en plus de la question de la délégation, nos entrevues montrent que la direction politique manifeste un vif intérêt pour l'accès à l'information par le biais de débats, d'échanges, pouvant être considérés comme des pressions subtiles sur le processus.

²⁵⁹ Entrevues 1, 5, 9

²⁶⁰ Commissaire à l'information du Canada. *Op cit.* Mars 2011, pp. V à VII et pp.1 à 45.

²⁶¹ *Ibid.* p. 12 et 13.

²⁶² Entrevue 2

D'abord, le politique va de plusieurs façons donner son avis, intervenir dans l'interprétation des demandes, et engager une discussion sur la nature des demandes : plusieurs coordonnateurs nous ont dit que le politique et la haute gestion sont présents lors des réunions avec les communications²⁶³. Les coordonnateurs doivent souvent faire face aux nombreuses questions du politique sur telle ou telle demande²⁶⁴, que ce soit lors de réunions ou lors d'échanges quotidiens, engageant ainsi des débats et obligeant ainsi le coordonnateur à revérifier sa position. Cela met à l'épreuve son expertise et permet aussi au politique de contre argumenter s'il y a désaccord²⁶⁵. Certains coordonnateurs ont aussi rapporté différentes manières pour le politique d'intervenir dans leur travail ou de faire savoir leur intérêt. Par exemple, lorsque que le politique accorde beaucoup d'attention à une demande qui coïncide avec l'actualité médiatique, le coordonnateur décide ainsi de prioriser la demande²⁶⁶ car il sent la pression. Cela peut aussi se manifester par un système de code, basé sur la «non-réponse» du cabinet du ministre à une question du coordonnateur sur une demande particulière, informant ainsi le coordonnateur qu'en ne répondant pas, le politique indique de façon détournée qu'il ne désire pas voir la demande sortir²⁶⁷. Aussi, le politique peut lors d'une demande en cours, contacter directement l'OPI, pour le questionner sur la nature des informations qui seront communiquées, en ne passant pas par le BAI²⁶⁸, créant à nouveau un débat à trois. Ces éléments, en plus de la question de la délégation, suggèrent que le politique est intéressé, comme les communications (et parfois ensemble), à être au courant de ce qui va être divulgué par le ministère et tente d'influencer d'une certaine manière le processus.

En revanche, pouvons-nous reprocher aux coordonnateurs de collaborer en informant la direction du ministère des demandes qui sont effectuées? Ne s'agit-il pas simplement de faire preuve de professionnalisme et de bonnes pratiques?²⁶⁹ Nous l'avons vu dans le cas des OPI, les coordonnateurs ne sont pas au courant de tous les enjeux et du contexte entourant la production des documents. N'est-ce pas simplement une question de bien

²⁶³ Entrevues 1, 3, 4

²⁶⁴ Entrevues 1, 2, 3, 4, 6

²⁶⁵ Entrevues 1, 2, 3, 4

²⁶⁶ Entrevue 6

²⁶⁷ Entrevue 5 : l'interviewé relatait une expérience vécue dans un autre ministère par des collègues.

²⁶⁸ Entrevue 1

²⁶⁹ Entrevue 10

remplir son mandat en comprenant tous les enjeux et les impacts entourant un document, enjeux souvent mieux compris par le politique? En plus, les coordonnateurs, comme tous les travailleurs du secteur public, doivent faire preuve de loyauté envers leur employeur²⁷⁰, obligation qui inclut l'idée de « rendre compte aux ministres – et par leur entremise- aux citoyens du Canada »²⁷¹. Nous pouvons nous demander alors s'il n'est pas de leur devoir d'informer le ministre des demandes d'accès à l'information. C'est lui qui ultimement est responsable devant les Canadiens. La CAI, bien qu'elle encourage la direction politique à laisser les professionnels de l'AI travailler en paix²⁷², ne prohibe pas directement la direction politique de s'intéresser au processus et de s'informer, car le ministre restera toujours l'ultime responsable²⁷³.

De plus, il faut considérer que le travail des coordonnateurs s'inscrit dans le contexte de « campagne permanente » au Canada²⁷⁴. Développé surtout depuis les années 2000, à la suite de la succession de différents gouvernements minoritaires²⁷⁵, ce contexte a fait en sorte que les gouvernements sont dans une logique de contrôle du message, notamment de la part de l'exécutif²⁷⁶, en réponse à une culture journalistique plus agressive, plus négative et de plus en plus sensationnaliste et instantanée²⁷⁷. Les années Harper, par exemple, ont été marquées par une routine obsessionnelle de contrôle de l'information de l'exécutif²⁷⁸, par une implantation d'un système centralisé de contrôle des communications²⁷⁹ et par l'utilisation de la fonction publique pour promouvoir l'agenda partisan du gouvernement. Cela a créé un flou entre les communications gouvernementales et les communications partisans²⁸⁰, inscrites dans une logique importée des campagnes électorales, dans lesquelles on accorde beaucoup d'importance aux spins politiques, aux *news management*,

²⁷⁰ Gouvernement du Canada. *Obligation de loyauté*. Secrétariat du Conseil du Trésor, En ligne. <<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/valeurs-ethique/code/obligation-loyaute.html>> (consulté le 22 décembre 2019).

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² Commissaire à l'information du Canada. *Op cit.* Mars 2011, pp.V à VII et p.12.

²⁷³ *Ibidem.*

²⁷⁴ Roberts, *op cit.* 2006, p.101 et 102 et Thomas, *op cit.* 2013. p. 54.

²⁷⁵ Flanagan, Tom. *Winning power : Canadian Campaigning in the Twenty-First Century*, Montréal : McGill-Queen's University Press, 2014, p. 125,126 et 139, et Thomas, *op cit.* p. 56.

²⁷⁶ Roberts, Alasdair. *Op cit.* 2006. p. 83. et Thomas, *op cit.* p. 53.

²⁷⁷ Roberts, *op cit.* 2006, p.101. et Thomas, *op cit.* p. 57.

²⁷⁸ Martin, *op cit.* p. 41.

²⁷⁹ Martin, *op cit.* p.58. et Thomas, *op cit.* p. 67.

²⁸⁰ Martin, *op cit.* p.220 et Thomas, *op cit.* p. 63 et 64.

à l'*agenda setting* et au contrôle de l'information dans une perspective à court terme et à long terme²⁸¹. La coordination et le contrôle du message par les détenteurs du pouvoir sont donc des éléments essentiels à la façon de gouverner de façon quotidienne²⁸² et les coordonnateurs et l'appareil administratif en général ne peuvent pas échapper à cette dynamique.

Donc, attendons-nous des coordonnateurs d'accès à l'information qu'ils rendent compte des demandes d'AI directement au ministre et collaborent avec les communications? Contentons-nous de mentionner que sur cet aspect, la majorité des coordonnateurs ont indiqué qu'il n'y avait pas d'exception pour les demandes embarrassantes²⁸³, mais qu'elles sont sujettes à être examinées par le politique.

Conséquemment, nos entrevues ont montré que certains coordonnateurs doivent conjuguer avec cette pression mais décident d'y résister, par l'adoption de comportements visant à se prémunir contre des tentatives d'interférence qu'ils jugent exagérées. Par exemple, certains adoptent des tactiques en demandant au politique et au service des communications de tout leur demander par écrit, et non de façon verbale, afin de laisser une trace de la discussion, et ainsi de décourager celui qui veut manifester de la pression déplacée²⁸⁴. D'autres demandent l'intervention des services juridiques pour trancher la question lorsque les débats n'aboutissent pas²⁸⁵. D'autres vont décider de « passer la balle » à l'échelon de délégation supérieure, n'ayant ainsi à ne pas prendre la décision finale²⁸⁶. D'autres nous ont simplement dit qu'ils avaient décidé de considérer toute demande comme potentiellement une demande médiatique et susceptible d'être importante pour le politique et les communications²⁸⁷, considérant que de toute façon, même si le demandeur n'est pas un média, les médias auront accès à la demande une fois communiquée. Ces différentes tactiques nous amènent à penser que les pressions effectuées ont un impact sur le processus, simplement en l'alourdissant, et en multipliant les interventions que le coordonnateur doit

²⁸¹ Thomas, *op cit.* p. 53 et 65.

²⁸² *Ibid.* p. 53.

²⁸³ Entrevues 1 à 10

²⁸⁴ Entrevue 1

²⁸⁵ Entrevue 2

²⁸⁶ Entrevue 3

²⁸⁷ Entrevue 3

effectuer auprès des différents intervenants. Cette observation concorde avec les préoccupations soulevées par la CAI qui dénonçait les processus de communications trop élaborés (ceux en parallèle du processus de demande d'accès à l'information) comme des environnements « risqués » propices à l'ingérence et qui recommandait que les contacts entre le personnel exonéré et les fonctionnaires de l'AI soit réduits au minimum ou éliminés²⁸⁸.

4.3 Récapitulatif : l'indépendance du coordonnateur?

En définitive, est-ce que les coordonnateurs et le processus d'accès à l'information sont complètement indépendants du contexte politique et communicationnel dans lequel ils évoluent? Nos entrevues semblent suggérer que certaines pressions sont à l'œuvre, sous forme de négociations, d'interventions, et que ces pressions, sans nécessairement être qualifiées d'ingérence dans le processus, sont certainement des interférences. Elles compliquent la tâche de certains coordonnateurs, les obligent à considérer plusieurs autres enjeux et en définitive alourdissent le processus. Est-ce que cela a un impact sur le traitement des demandes? Nous croyons que oui : il y a possibilité qu'une demande effectuée dans un ministère où un processus parallèle de communication est en place soit plus longue à traiter, simplement parce qu'il y a plus d'intervenants aux différentes étapes (en plus des délais possibles). Surtout dans les cas où le ministre se permet de poser plusieurs questions, de défier le coordonnateur et d'engager des débats. De plus, bien que nous croyons en l'indépendance du coordonnateur dans le processus, il semble, à la lumière de nos entrevues, que ce ne soit pas si évident. La question de la délégation et de la responsabilité ultime de la loi, de la loyauté du coordonnateur, et du besoin de collaboration et de professionnalisme, viennent indiquer que plusieurs valeurs et obligations sont en jeu et que l'indépendance n'est pas le seul élément à considérer. Il y a ici, croyons-nous, un certain conflit de valeurs qui place le coordonnateur dans une situation bien particulière : nous y reviendrons en conclusion.

²⁸⁸ Commissaire à l'information du Canada. *Op cit.* Mars 2011, p. 7.

CHAPITRE V

L'(IN)ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES DEMANDEURS

L'application de la Loi sur l'accès à l'information suppose que les fonctionnaires fassent des efforts raisonnables, sans égard à l'identité du demandeur, pour lui prêter assistance et lui communiquer les documents dans des délais raisonnables²⁸⁹. La Loi suppose que le coordonnateur traite les demandeurs avec les mêmes égards, peu importe son identité. Le concept de « *duty to assist* » ou « devoir d'assistance » est au centre de l'esprit de loi et engage les fonctionnaires à tout faire pour satisfaire et aider les citoyens. Concrètement pour le coordonnateur, cela veut dire que peu importe le demandeur, il doit offrir le même service, et ce, même si le demandeur s'est identifié (comme c'est possible) comme un membre des médias ou un chercheur. Or, nos entrevues nous ont permis d'observer certains éléments qui viennent compliquer la tâche du coordonnateur dans sa relation au demandeur. Les coordonnateurs font face à des demandeurs qui sont de plus en plus expérimentés et diversifiés. Ils doivent être en mesure de développer une relation interpersonnelle avec le demandeur et dans bien des cas, engager des dynamiques de négociation dans une optique de bien répondre au demandeur, mais d'aussi maximiser les efforts d'assistance. Cela fait en sorte que le concept de devoir d'assistance, central au bon déploiement de l'AI, est selon nous très général, et circonstanciel, pouvant créer des traitements différenciés entre chaque demandeur de la part des coordonnateurs et ainsi en soi constituer une limite administrative à la loi. Surtout, le devoir d'assistance ne prend pas en compte la nature des demandeurs. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que les coordonnateurs traitent tous les demandeurs exactement de la même façon, mais seulement espérer qu'ils fassent de leur mieux.

²⁸⁹ Loi sur l'accès à l'information. *Op cit.* art. 4 (2.1).

5.1 L'adaptation à la pluralité des demandeurs

Premièrement, même si les coordonnateurs doivent traiter chaque demandeur de « façon anonyme », cela ne garantit pas le traitement égal de tous : les coordonnateurs font face à un bassin de demandeurs qui est inégal en termes de compétence, et qui est très diversifié, en termes de types de demandeur. Cela leur complique la tâche, car ils doivent s'adapter à chacun de ces demandeurs et tenter d'offrir le meilleur service possible, tout en ayant la liberté de choisir quelle demande sera priorisée pour autant qu'ils respectent les délais de la loi.

D'abord, les demandeurs avec lesquels transigent les coordonnateurs n'ont pas tous le même niveau de compétence. Certaines requêtes sont de plus en plus pointues et les demandeurs de plus en plus informés²⁹⁰, d'autres manquent de compétence et ne comprennent pas comment ils doivent libeller leur requête pour obtenir les documents désirés²⁹¹. Cet écart de compétence va créer dès le départ plus de travail dans certains cas et moins dans d'autres. Par exemple, un demandeur sans expérience pourrait demander tous les documents concernant un sujet, sans délimitation de date ou précision. Ce genre de requête crée nécessairement plus de travail. Les coordonnateurs doivent donc adapter leur approche selon chacun des demandeurs et évaluer si ce dernier possède la connaissance, le vocabulaire nécessaire, et même souvent si ce dernier sait ce qu'il veut.

Ensuite, les demandeurs ont aussi des attitudes très variées. Nos entrevues ont permis d'identifier 9 types de demandeurs avec lesquels les coordonnateurs doivent travailler. Il y a le demandeur habitué²⁹², celui qui sait ce qu'il veut et qui sait comment libeller sa demande pour obtenir les documents voulus. Ce type de demandeur peut s'avérer facile pour le coordonnateur, mais peut aussi présenter une certaine complexité si le demandeur se voit refuser une requête et a les capacités nécessaires pour argumenter avec le coordonnateur, même si, par exemple, sa demande n'est pas valable. Il y a aussi le

²⁹⁰ Entrevues 7, 8

²⁹¹ Entrevue 10

²⁹² Entrevues 8 et 10

demandeur agressif. C'est celui qui va menacer de porter plainte, souvent comme un bluff, s'il n'obtient pas ce qu'il veut²⁹³. Ou qui, par sa connaissance du ministère et de l'équipe de l'accès à l'information, va appeler les analystes par leur nom, tenter de les impressionner, s'impatienter ou tenter de viser les nouveaux venus dans l'équipe²⁹⁴. Car les demandeurs peuvent savoir le nom de tous les membres de l'équipe : ils sont indiqués sur le site internet du ministère ou accessibles par le biais d'une demande d'accès à l'information. Il y a le demandeur intrusif, qui va viser directement le coordonnateur, en demandant, par exemple, d'avoir accès à tous ses courriels de travail²⁹⁵ (des milliers de pages dans certains cas) et plaçant le coordonnateur dans une drôle de situation, surtout si ce sont ses collègues ou subordonnés analystes qui doivent réviser ses propres courriels. Il y a le demandeur abusif²⁹⁶ qui va faire des requêtes à répétition, sans égard aux capacités limitées de l'équipe d'AI. L'exemple de l'ex-employé du ministère, frustré par son congédiement, qui décide de bombarder ses anciens collègues de demandes est le plus évocateur pour illustrer ce type de demandeur²⁹⁷. Dans ces cas précis, l'équipe de BAI n'a d'autre choix que d'accumuler les requêtes et de tenter de répondre le plus rapidement possible. Il y a le demandeur *puzzle*²⁹⁸ qui, dans un dossier précis, va faire des requêtes d'AI similaires à tous les ministères impliqués, tentant de récolter des bribes d'informations sur ce dossier. Un dossier qui, pris dans son entier, ne serait pas divulgué et force les coordonnateurs de tous les ministères concernés à considérer l'effet mosaïque²⁹⁹ et à multiplier les démarches auprès des uns et des autres afin de s'assurer que les exemptions soient respectées. Il y a aussi les demandeurs possiblement du crime organisé³⁰⁰ ou agissant

²⁹³ Entrevue 1,

²⁹⁴ Entrevues 1, 2, 8

²⁹⁵ Entrevues 3, 8

²⁹⁶ Entrevues 1, 4, 5

²⁹⁷ Nous ne référons pas ici l'entrevue en question par respect pour l'anonymat de l'interviewé étant donné qu'il s'agit d'un cas vécu très précis.

²⁹⁸ Entrevue 1

²⁹⁹ L'effet mosaïque a été souvent cité par la commissaire à l'information. Il consiste à qualifier une demande qui, dans sa singularité, ne cause pas de problème au niveau des exemptions comme la sécurité, mais qui, additionnée à plusieurs autres demandes similaires sur le même dossier, parfois dans d'autres ministères, peut créer un effet mosaïque, car le demandeur pourra alors rassembler chacune des informations obtenues de façon individuelle, pour en bout du compte obtenir une information complète qui, si elle avait été demandée intégralement, n'aurait jamais été acceptée car soumise à des exemptions. Voir : Commissaire à l'information du Canada. *La voie d'accès à une plus grande transparence ; rapport annuel 2010-2011*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (2011), p. 27.

³⁰⁰ Entrevue 8

pour des intérêts étrangers³⁰¹, qui, évidemment, peuvent présenter un risque encore supérieur à la moyenne des citoyens s'ils venaient en possession de documents sensibles. Cela force les coordonnateurs et analystes à redoubler de prudence dans l'application des exceptions. Il y a aussi les demandeurs qui agissent pour des intérêts privés³⁰² et font de l'AI un objet à but lucratif. Par exemple, des chasseurs de têtes demandant systématiquement la liste de tous les employés d'un ministère et les postes occupés afin de revendre leurs listes à des agences de placement. Le coordonnateur, dans ce cas-ci, n'a pas à se demander si le demandeur est de bonne foi et utilise la loi à des fins monétaires, mais nous pouvons nous demander si ce genre de requête est vraiment en phase avec l'esprit démocratique de la loi.

Il y a aussi les demandeurs des médias. Dans le chapitre précédent, nous avons discuté de la relation entre le coordonnateur, le service des communications et le politique. Le point de départ de cette relation est souvent une requête venant d'un média. Même si le demandeur n'indique pas à quel type il appartient (chercheur, média, entreprise, etc.), il est possible pour le coordonnateur de savoir qu'il s'agit d'un demandeur d'un média, simplement par le sujet de la requête³⁰³, qui sera souvent liée directement à l'actualité. Un coordonnateur a même indiqué que dans ces cas-ci, ils vont traiter la demande par défaut comme s'il s'agissait d'un média, car de toute façon, une fois les informations divulguées, les médias y auront accès³⁰⁴. D'autres coordonnateurs ont expliqué savoir qu'il s'agissait de média, simplement à cause de pressions effectuées par ces derniers, comme des suivis serrés, des appels aux services des communications qui reviennent au BAI³⁰⁵ ou des appels à tous les analystes du bureau pour tenter d'obtenir des bribes d'information en avance de la demande³⁰⁶. Normalement, les demandeurs des médias sont surtout à la recherche d'une primeur, et vont à la pêche, en demandant toutes les informations sur un sujet³⁰⁷. En revanche, ce ne sont pas tous les coordonnateurs qui vivent la même réalité, certains ont dit ne pas sentir plus de pression de la part des médias, simplement parce que tous les

³⁰¹ Entrevue 1

³⁰² Entrevue 5

³⁰³ Entrevue 1

³⁰⁴ Entrevue 5

³⁰⁵ Entrevues 2, 9

³⁰⁶ Entrevue 3

³⁰⁷ Entrevues 2, 3

demandeurs veulent avoir rapidement leur réponse³⁰⁸. Finalement, il y a les partis politiques. Un coordonnateur a expliqué que la différence majeure entre ces derniers et les médias, c'est que les partis politiques vont avoir tendance à faire des requêtes très précises, plutôt que d'aller à la pêche, mais vont aussi effectuer des suivis serrés auprès des coordonnateurs³⁰⁹.

Or, malgré l'existence de tous ces types de demandeurs, la Loi sur l'accès à l'information indique que les coordonnateurs ne doivent pas faire de distinction entre eux, et qu'ils doivent traiter tous les demandeurs de la même façon. Certains chercheurs ont aussi critiqué la catégorisation des demandes entre sensibles et non sensibles³¹⁰, ce qui venait en contradiction avec l'esprit de la loi.

Cependant, nous pouvons observer que même si les demandeurs n'identifient pas à quel type ils appartiennent— et mis à part les médias et les partis politiques — il y a quand même différents types de demandeurs, simplement par la façon dont ceux-ci décident d'interagir avec les coordonnateurs et par la nature des informations demandées. Ces différentes attitudes peuvent générer chez les coordonnateurs différentes façons de répondre et nécessitent différents niveaux d'adaptation. De plus, étant donné que les coordonnateurs ont la liberté de prioriser des demandes³¹¹, pourvu qu'ils respectent les délais et les mécanismes d'exemption, on peut supposer que les demandeurs habitués auront toujours plus de chance d'avoir un meilleur service que les demandeurs non habitués, simplement parce qu'ils connaissent le fonctionnement de la loi. On peut aussi se demander si les demandeurs agressifs, intrusifs ou qui mettent de la pression ont plus de chances d'obtenir rapidement les documents, simplement parce que l'équipe d'AI veut s'en débarrasser rapidement.

L'approche administrative vis-à-vis le type de demandeur est donc un élément qu'il faut considérer lorsque nous voulons analyser la mise en œuvre de la LAI. En revanche, à la suite de la dernière réforme, la LAI donne maintenant la possibilité aux coordonnateurs de refuser une demande si selon eux la demande est vexatoire, entachée de mauvaise foi, ou

³⁰⁸ Entrevues 8, 10

³⁰⁹ Entrevue 2

³¹⁰ Roberts. *op cit.* 2003. p. 182.

³¹¹ Entrevues 3, 4, 8.

constitue un abus du droit de faire une demande de communication³¹². Cela donne le pouvoir au coordonnateur de refuser ou de bloquer, par exemple, les demandeurs abusifs ou intrusifs qui viennent soit surcharger le BAI ou qui visent à nuire au coordonnateur. Cependant, ce nouvel outil est soumis à l'approbation de la CAI, qui doit, par écrit, se prononcer sur la validité ou non de la demande du BAI d'annuler la requête sur les motifs invoqués. Il s'agit, à notre compréhension, d'un mécanisme de plainte des BAI vis-à-vis des demandeurs, et cela vient ajouter une autre étape administrative au processus de demande, qui est encore une fois alourdi. Est-ce que les coordonnateurs utiliseront ce nouvel outil? Nous serons plus en mesure de le savoir dans le prochain rapport du CAI, mais nous pouvons supposer que cela viendra certainement augmenter les délais, n'empêchera pas les demandeurs abusifs d'opérer, et deviendra plutôt un outil de plus pour le coordonnateur qui doit négocier avec le demandeur, négociation dont nous traiterons plus loin.

En résumé, malgré l'obligation du coordonnateur de traiter tous les demandeurs de la même façon et de les aider le plus possible, le « devoir d'assistance » peut varier simplement à cause de la compétence inégale entre les demandeurs, de la diversité des types de demandeurs qui génère différentes attitudes des coordonnateurs, et de la possibilité pour les coordonnateurs de prioriser certaines demandes, dépendamment du type de la demande. Le devoir d'assistance est donc quelque chose qui peut être très variable, selon les demandeurs, et ainsi être une source de traitements différenciés. Mais une partie de cet impératif repose aussi sur les demandeurs, et non seulement sur les coordonnateurs. Les demandeurs de mauvaise foi ou abusifs, non seulement en contradiction avec l'esprit démocratique de la loi, viennent aussi empêtrer les BAI et nuisent aux autres demandeurs, absorbant une bonne partie du temps des coordonnateurs et de l'équipe d'AI.

³¹² Loi sur l'accès à l'information. *Op cit.* Art. 6.1 (1).

5.2 La négociation et les relations interpersonnelles

Deuxièmement, la relation entre demandeur et coordonnateur et le devoir d'assistance sont aussi marqués par une dynamique de relations interpersonnelles et de négociation entre acteurs. Le succès du processus de demande repose aussi sur la capacité des deux acteurs de développer leur relation et d'obtenir un résultat de négociation qui sert aux deux parties.

D'abord, les coordonnateurs ont différentes approches envers les demandeurs. Certains préfèrent, à la suite de la requête, contacter directement le demandeur par téléphone, afin de créer dès le départ un lien³¹³, alors que d'autres font tout par écrit avec des lettres officielles³¹⁴. Dans tous les cas, le BAI doit envoyer un accusé de réception, mais le contact peut aussi être effectué pour enjoindre au demandeur de préciser sa demande. Évidemment, ces deux façons de faire peuvent créer différents délais selon les ministères, celle utilisant uniquement la communication écrite étant nécessairement plus lente que le coup de téléphone direct. Des coordonnateurs nous ont informé prioriser la relation de confiance entre le demandeur et l'équipe d'AI, et ainsi préférer le téléphone pour que le demandeur ait un interlocuteur humain avec qui il peut préciser sa demande³¹⁵. D'autres vont assigner des demandeurs citoyens ou médias avec des analystes qu'ils connaissent déjà (dans le cas où l'identité du demandeur est connue) et avec lesquels ils ont déjà développé une relation établie³¹⁶. Il y a donc plus d'une façon d'entretenir une relation avec les demandeurs, mais dans tous les cas, la relation, ou le contact avec le demandeur, nous semble très important pour les coordonnateurs, notamment lorsque ceux-ci, doivent pour bien répondre à la demande, entrer dans une dynamique de négociation.

Ainsi, il est apparu que plusieurs coordonnateurs vivent un dilemme sur la question de la négociation avec le demandeur. Le coordonnateur doit, dans plusieurs cas, contacter le demandeur pour préciser la requête quand elle n'est tout simplement pas claire³¹⁷. Ils le font aussi pour tenter de réduire la tâche, surtout si la demande est extrêmement

³¹³ Entrevue 3

³¹⁴ Entrevue 9

³¹⁵ Entrevue 10

³¹⁶ Entrevues 2, 3, 4

³¹⁷ Entrevue 10

volumineuse. Cependant, les coordonnateurs ne peuvent non plus perdre trop de temps à négocier la requête ; si le demandeur persiste et ne veut pas la préciser ou la réduire, ce temps sera perdu pour enclencher le processus. L'objectif du coordonnateur est de donner des options aux demandeurs, pour préciser la requête³¹⁸, notamment dans le cas de demandeurs abusifs. Certaines requêtes peuvent représenter des mois de travail³¹⁹, ce qui, simplement d'un point de vue opérationnel, oblige le coordonnateur à demander une réduction de la demande.

Dans ce contexte, les coordonnateurs n'ont pas beaucoup d'outils pour négocier. Principalement, ce sont les possibles prorogations qui peuvent servir d'outil de négociation³²⁰. Les demandeurs qui se voient présenter un délai de plusieurs années sont obligés de préciser leur requête pour en réduire la portée en termes de nombre de pages afin de réduire ce délai. Les frais de recherche, avant d'être abolis, servaient aussi d'outil de négociation, mais ne sont cependant plus une option pour les coordonnateurs. Certains sont mécontents d'avoir perdu cette option pour réduire les demandes trop volumineuses³²¹.

Les coordonnateurs ont donc, dans cette négociation, un double objectif : réduire la charge de travail au maximum, tout en tentant au mieux de satisfaire le demandeur et de s'assurer qu'il obtienne les documents demandés. Car, nous le rappelons, chaque requête est envoyée au OPI, qui doit trouver et numériser les documents. Les BAI sont conscients que les OPI sont bien souvent débordés et ne pourront pas répondre à une demande de plusieurs dizaines de milliers de pages. La dynamique de négociation est, pour le coordonnateur, un moyen de créer un premier filtre entre l'OPI et le demandeur, afin de faciliter la tâche des unités de service³²².

Cependant, plusieurs peuvent associer ces tactiques de négociations à des éléments de la culture du secret, souvent dénoncée par la CAI et par certains auteurs³²³. Les coordonnateurs ont surtout à cœur la protection des documents, et utilisent la négociation

³¹⁸ Entrevues 1, 10

³¹⁹ Entrevue 3

³²⁰ Entrevue 5

³²¹ Entrevues 1, 4

³²² Entrevue 10

³²³ Savoie, *Op cit.* 2010. p. 125 et 126. et Commissaire à l'information du Canada. *op cit.* Mars 2015. p. 23.

simplement comme un autre outil, comme les exemptions, ou les délais infinis, pour empêcher les demandeurs d'obtenir les documents demandés. Or, bien que ces critiques puissent s'avérer exactes dans certains cas, plusieurs coordonnateurs semblaient plutôt insister sur l'utilité de la négociation dans une perspective de maximisation des efforts d'assistance et de satisfaction client. L'objectif est de faire gagner du temps pour tous. Pour eux, l'objectif de la loi n'est pas de donner accès au plus grand nombre de documents possibles, mais de s'assurer que le demandeur obtient ce qu'il veut. Un exemple nous a été raconté : une requête qui initialement représentait plusieurs millions de pages a finalement été réduite à quelques dizaines à la suite d'une négociation, laissant le demandeur très satisfait³²⁴. Dans ce cas précis, le demandeur ne savait pas exactement ce qu'il cherchait, et c'est la négociation qui lui a permis de préciser sa requête et de la formuler de façon que le BAI puisse lui donner les documents dans un temps raisonnable. La négociation est donc au cœur du processus et est selon nous souhaitable, même si elle peut étirer les délais, simplement pour une question de faisabilité et de service-client.

En résumé, le devoir d'assistance, essentiel à la relation entre demandeur et coordonnateur, est donc marqué par différents niveaux de relations de confiance. Il est caractérisé par des mécanismes de négociation qui, dans certains cas, peuvent se conclure par des résultats satisfaisants pour les deux parties. Mais ils peuvent aussi résulter en échec si le demandeur n'est pas satisfait ou si le coordonnateur se voit obligé de traiter une demande déraisonnable, empêtrant ainsi toute son équipe.

5.3 Récapitulatif : une relation complexe et inégale

Donc, est-ce que les coordonnateurs peuvent traiter tous les demandeurs de façon égale et neutre? Nos entrevues nous permettent de conclure que le contexte administratif entourant le devoir d'assistance est complexe. Les coordonnateurs et l'équipe d'AI font face à une multitude de types de demandeurs, certains très expérimentés, d'autres moins, et doivent adapter leur travail à chacun d'eux, faisant en sorte qu'il est difficile de prétendre que

³²⁴ Entrevue 5

malgré des processus bien établis, chacun des demandeurs recevra le même traitement. Les coordonnateurs doivent entretenir des relations avec les demandeurs afin de pouvoir efficacement négocier avec ces derniers pour qu'au final le processus de réponse soit le plus efficace pour tout le monde. Il y a autant de façons de répondre à une requête que de demandeurs et chacun d'entre eux est unique³²⁵. C'est selon nous ce qui caractérise le plus la notion de « *duty to assist* » qui ne tient pas réellement compte du fardeau qui doit aussi reposer, selon nous, sur le demandeur et non pas uniquement sur le personnel d'AI. C'est ce qui fait que ce concept est très vague, si ce n'est que d'énoncer que les coordonnateurs doivent faire de leur mieux. Or, excepté lorsqu'un membre du personnel du BAI entrave délibérément l'AI ou fait preuve de mauvaise foi, comment juger si le personnel fait de son mieux? En définitive, il est très difficile de juger du travail des coordonnateurs et du personnel du BAI en cette matière sans d'abord admettre qu'il y aura toujours plusieurs différentes façons de répondre aux requêtes. Parfois, l'échange entre les demandeurs et les coordonnateurs n'est pas optimal, et cela crée des frustrations et des délais. Il est impossible de faire autrement parce que le devoir d'assistance est, en soi, une limite administrative à la loi. Il donne l'initiative au coordonnateur de négocier et de prioriser certains demandeurs, au cas par cas, selon les contraintes administratives du moment.

³²⁵ Entrevue 10

CHAPITRE VI

DES RESSOURCES LIMITÉES POUR UNE TÂCHE ILLIMITÉE

Ce chapitre vise à aborder la question du dilemme qui se pose pour les fonctionnaires de l'accès à l'information entre la tâche qu'ils ont à accomplir et les ressources disponibles pour accomplir cette tâche. Nous discutons ici de l'attendu voulant que les fonctionnaires disposent des ressources nécessaires pour opérer la LAI. La loi a la particularité de ne pas prévoir de limite théorique de la tâche à accomplir, contrairement à d'autres services du gouvernement. Par exemple, la délivrance de permis de conduire peut-être limitée en théorie (la demande ne peut excéder le nombre de Canadiens en âge de conduire). Pour l'accès à l'information, un demandeur peut effectuer 1000 demandes par année s'il en a les moyens (5.00 par demande), ou effectuer une demande de plusieurs centaines de pages, ou plusieurs demandes de plusieurs centaines de pages : il n'y a pas de limite prévue. De plus, les rapports de la CAI posent un regard sur le nombre de demandes, et évaluent le niveau de transparence général du gouvernement par le niveau de demandes effectuées et répondues. Conséquemment, cela nous a amené à nous questionner sur la relation qu'ont les coordonnateurs d'AI entre leur tâche et les moyens mis à leur disposition, pour mieux comprendre ce que représente la tâche de répondre, par exemple, à 1000 demandes par année et ce que cela implique en termes de ressources. Nous verrons que la LAI fait face à de vrais problèmes en cette matière. En effet, les coordonnateurs travaillent dans un contexte où les demandes sont en constante augmentation, autant en quantité qu'en complexité, et qu'en contrepartie, il y a de réels problèmes au niveau des ressources humaines et matérielles. La LAI est amputée dans ses principes du fait que les coordonnateurs n'ont pas les ressources nécessaires pour faire face à une tâche qui semble impossible.

6.1 La tâche illimitée

Premièrement, nous avons pu mieux comprendre ce que représente la tâche d'AI de façon quotidienne pour les coordonnateurs. La tâche est en constante augmentation et de nature imprévisible, difficile à évaluer, car complexe, et par conséquent, difficile à organiser.

D'abord, comme l'indiquait le rapport de la CAI de 2016-2017, les demandes sont en constante augmentation³²⁶ et plusieurs des interviewés nous ont confirmé le phénomène³²⁷ indiquant même un doublement de la tâche en moins de 5 ans³²⁸. La LAI est un vrai succès et cela crée de la pression sur les BAI. Certains attribuaient le phénomène à la simplification du processus de demande³²⁹, mais plusieurs ont surtout insisté sur l'impact qu'a eu l'abolition des frais de recherche sur le nombre de requêtes et sur le volume de chacune de celles-ci³³⁰. Le principal impact de cette réalité est bien évidemment la surcharge de travail et le plus grand risque d'accumuler des délais, certains demandant l'aide de la CAI pour effectuer le travail³³¹, d'autre essayant de réduire au maximum chacune des requêtes pour que le demandeur n'attende pas ses documents pendant des années³³².

De plus, cette tâche en constante augmentation est aussi difficile à prévoir, notamment lorsqu'elle est soudaine. L'accès à l'information a cette particularité d'être très imprévisible : les coordonnateurs ne savent pas quand leur tâche se verra doublée du jour au lendemain. L'actualité, par exemple, est un indicateur du nombre de demandes qui pourraient être effectuées sur un sujet précis³³³. Certains coordonnateurs nous ont informé avoir vécu des tempêtes de demandes³³⁴ souvent en rapport avec l'actualité. Au niveau administratif, cela force les coordonnateurs et les BAI à être très flexibles, à devoir

³²⁶ Commissaire à l'information du Canada. *Op cit.* juin 2017. p. 3.

³²⁷ Entrevues 1, 2, 3, 4, 8, 9

³²⁸ Entrevue 8

³²⁹ Entrevue 9

³³⁰ Entrevues 1, 3, 4, 5, 9

³³¹ Entrevue 7 : l'interviewé faisait référence à une expérience passée où l'organisme avait fait appel au personnel de la CAI pour venir traiter une demande trop volumineuse pour les ressources disponibles.

³³² Entrevue 10

³³³ Entrevues 2, 6, 8, 9

³³⁴ Entrevues 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10.

s'adapter, à savoir réagir rapidement lorsque la situation se présente, par exemple, en engageant des ressources externes³³⁵, à réviser la charge de travail rapidement³³⁶, à réorganiser le bureau et à créer des équipes spéciales³³⁷, à travailler les demandes similaires de front³³⁸, à établir des stratégies avec les OPI³³⁹, certains d'entre eux se voyant d'un coup responsable de 80% des requêtes du BAI et se trouvant complètement surchargés³⁴⁰. Le travail d'AI est donc très volatile, imprévisible, oblige le BAI à constamment s'adapter et à réorganiser son travail, parfois même si cela implique prioriser certaines demandes au détriment d'autres, afin d'avoir un meilleur rendement statistique³⁴¹. Car, n'oublions pas que les ministères et les organismes doivent rendre des comptes et il est tentant, lorsque la tâche est trop élevée, de régler les requêtes les plus faciles en premier, afin d'augmenter son taux de réponse, même si cela peut être perçu comme du favoritisme envers un demandeur plutôt qu'un autre.

Ensuite, la complexité des demandes est difficile à évaluer. Celles-ci sont parfois très complexes, car elles engagent plusieurs acteurs et entités sur différentes périodes de temps, et cela oblige le coordonnateur à effectuer d'abord un repérage des documents déjà existants pour être en mesure d'y répondre convenablement³⁴², surtout en considérant l'effet mosaïque³⁴³. Ou par exemple, lorsqu'il s'agit d'une requête corporative qui exige plusieurs allers-retours et engage des processus juridiques³⁴⁴, ou lorsque les demandeurs exigent d'avoir tous les documents, et non plus seulement les documents officiels³⁴⁵. Chaque demande est en quelque sorte unique³⁴⁶, et la capacité de la gérer, pas seulement au niveau de l'application des exceptions, mais aussi au niveau du déroulement du processus et des différentes étapes (consultations, prorogations), exige du coordonnateur d'avoir beaucoup d'expérience pour faire face à cette complexité³⁴⁷. Il semble difficile,

³³⁵ Entrevues 5, 9

³³⁶ Entrevue 10

³³⁷ Entrevue 4

³³⁸ Entrevue 8

³³⁹ Entrevues 5, 10

³⁴⁰ Entrevues 3, 10

³⁴¹ Entrevue 4

³⁴² Entrevue 5

³⁴³ Entrevue 1

³⁴⁴ Entrevue 3

³⁴⁵ Entrevue 5

³⁴⁶ Entrevue 10

³⁴⁷ Entrevue 3

lorsqu'une demande est effectuée, de savoir exactement à quel niveau de complexité le coordonnateur a affaire, car même une requête de quelques pages peut être complexe selon la nature des pages à obtenir et à analyser³⁴⁸. Il faut considérer la complexité des requêtes lorsque nous voulons évaluer le travail des coordonnateurs³⁴⁹. Plusieurs se plaisent à dire que le nombre de pages n'est pas le seul facteur; la complexité est aussi en jeu.

Finalement, nous avons observé que la tâche semble difficile à organiser. D'une part, la question de la documentation des actions effectuées lors du traitement d'une requête peut représenter un défi pour plusieurs organismes, certains ayant développé des systèmes de suivi de la gestion de chacune, avec les notes et les actions prises au dossier³⁵⁰, obligeant à documenter au maximum toute action prise en cas de plainte à la CAI. D'autres ont plusieurs niveaux d'approbation pour chacune des demandes³⁵¹, souvent dans une optique de surveillance du travail des OPI³⁵², et même avec des processus bien implantés, il est difficile pour certains de documenter au niveau désiré par la CAI³⁵³ : c'est simplement trop compliqué comme tâche et trop lourd à organiser et il est complexe de tenter de travailler sur l'amélioration des procédures par manque de temps³⁵⁴. D'autre part, les différentes normes de services³⁵⁵, dont nous avons parlé au chapitre 3, font en sorte que les coordonnateurs doivent organiser leur travail en fonction des contraintes des OPI et des autres organismes en consultation, créant encore là de la complexité dans l'organisation de la tâche.

Cependant, est-ce que la solution à la nature vaste, imprévisible, complexe, et lourde d'organisation de la tâche que nous avons tenté de décrire pourrait être l'approche du gouvernement ouvert? Cette dernière approche, proposée entre autres par la Commissaire à l'information, suppose une «communication proactive des données et informations» du gouvernement³⁵⁶, obligeant les institutions à publier de façon proactive les informations

³⁴⁸ Entrevue 1

³⁴⁹ Entrevue 6

³⁵⁰ Entrevue 8

³⁵¹ Entrevue 5

³⁵² Entrevue 3

³⁵³ Entrevue 5

³⁵⁴ Entrevue 4

³⁵⁵ Entrevues 1, 5

³⁵⁶ Commissaire à l'information du Canada. *op cit.* Mars 2015, p. 81.

d'intérêt public³⁵⁷, en passant par une obligation de dé-classification périodique de documents³⁵⁸, une divulgation plus proactive des renseignements personnels³⁵⁹ et des documents confidentiels du cabinet³⁶⁰, et élargissant le bassin des demandeurs non plus aux citoyens canadiens et résidents permanents, mais à toutes les personnes sur la planète³⁶¹. Un des objectifs serait de rendre la tâche moins compliquée pour le personnel de l'accès à l'information, qui n'aurait plus à se questionner sur si oui ou non un document devrait être divulgué, ni si le demandeur a le droit de demander, mais de simplement acquérir les documents et les réviser, et de couper le volume de documents à réviser en engageant tous les services à publier de façon proactive une bonne partie de leur documentation.

Or, sur la question de l'impact du gouvernement ouvert, plusieurs coordonnateurs étaient d'avis que cela allait augmenter leur tâche³⁶². D'une part, même si les services d'un ministère mettent en ligne des documents par défaut, le BAI aura toujours l'obligation de réviser ces documents, comme un chien de garde³⁶³ : aucun gouvernement sensé n'accepterait que les services du ministère publient sans vérifications préalables. D'autre part, cela pourrait avoir pour effet de générer des demandes beaucoup plus pointues, les demandeurs ayant maintenant accès à un « menu ouvert » et pouvant ainsi formuler leurs demandes de façon beaucoup plus précise³⁶⁴, et même si cela pouvait avoir un effet à la baisse sur le nombre de demandes³⁶⁵, cela ne réglerait pas le problème de la complexité.

Finalement, il y a aura nécessairement un besoin de formation pour le personnel des ministères, certains avançant l'idée qu'il faut revoir de façon approfondie la façon de rédiger les documents³⁶⁶, afin que les fonctionnaires aient en tête les exceptions de la LAI lorsqu'ils rédigent un document et s'abstiennent, par exemple, d'insérer des informations personnelles là où ce n'est pas nécessaire. Est-ce que ce seront les bureaux d'accès à

³⁵⁷ *Ibid.* p. 82.

³⁵⁸ *Ibid.* p. 47.

³⁵⁹ *Ibid.* p. 52.

³⁶⁰ *Ibid.* p. 64.

³⁶¹ *Ibid.* p. 17.

³⁶² Entrevues 2, 6, 8, 9, 10

³⁶³ Entrevues 2, 6, 9, 10

³⁶⁴ Entrevues 2, 8

³⁶⁵ Entrevue 2

³⁶⁶ Entrevue 6

l'information qui hériteront de cette tâche de formation en plus de leur tâche quotidienne? Le gouvernement ouvert pose bien des dilemmes : si les ressources ne sont pas au rendez-vous, cela ne pourrait qu'augmenter le fardeau des BAI qui sont déjà bien débordés.

Donc, nous avons présenté la nature de la tâche à laquelle font face les coordonnateurs d'AI ; elle est vaste, complexe, imprévisible et difficile à organiser. Cette réalité est intrinsèquement liée à la nature de la LAI : elle ne pose pas de limite aux nombres de demandes pouvant être effectuées en même temps, donne accès aux documents les plus complexes, et s'applique dans différents environnements administratifs où l'organisation de la tâche peut se heurter à différents obstacles. C'est la nature même de la tâche, et le gouvernement ouvert n'est peut-être pas nécessairement la solution à ces enjeux.

6.2 Les problèmes de main-d'œuvre

Deuxièmement, pour faire face à cette tâche, les BAI ont besoin avant tout de ressources humaines : des coordonnateurs, des analystes juniors, des analystes seniors, etc. Or, nos entrevues montrent qu'il existe plusieurs problèmes en cette matière et que cela représente un véritable enjeu pour la bonne exécution de la tâche : les BAI sont en constante recherche de personnel qualifié. D'abord, dès 2009, le commissaire à l'information dénonçait une grave pénurie de personnel³⁶⁷. Moins de 10 ans plus tard, plusieurs coordonnateurs ont réitéré cette réalité³⁶⁸, certains considérant qu'à ce rythme, il était aussi bien de mettre la «clé dans la porte»³⁶⁹. En plus de l'augmentation de la tâche de façon constante, les départs à la retraite peuvent expliquer ce manque³⁷⁰, et l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la responsabilité de 2006, qui inclut plusieurs autres organismes et ministères du gouvernement a aussi contribué à cette pénurie³⁷¹. En effet, les différents ministères ont soudainement besoin de personnel pour remplir leurs nouvelles obligations légales en vertu

³⁶⁷ Commissariat à l'accès à l'information du Canada. *Fiche de rendement 2007-2008 : problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada*. Commissariat à l'accès à l'information. Ottawa : (février 2009), p.6

³⁶⁸ Entrevues 1, 2, 3, 6, 8

³⁶⁹ Entrevue 6

³⁷⁰ Entrevues 3, 6

³⁷¹ Entrevues 2, 3

de la LAI et entrent en compétition avec les ministères déjà soumis à la loi pour aller chercher le personnel le plus qualifié.

Il y a donc, entre certains ministères, une dynamique de vol de personnel et de maraudage professionnel³⁷², à cause de cette pénurie. Cela crée certains effets pervers, comme le manque d'équivalence entre les postes des différents ministères³⁷³. En accès à l'information, il y a une classification des postes : certains sont des PM1, des PM2, jusqu'à PM6, chaque niveau ayant des tâches et des salaires appropriés. Ainsi, il y aurait des ministères et organismes, qui, à cause du manque de main-d'œuvre, offriraient des postes supérieurs à des analystes moins qualifiés pour ces postes, ou qui simplement auraient une différente interprétation d'un PM2 ou PM3, afin de créer de l'attractivité et d'attirer des candidats. Cela ferait en sorte qu'un PM1 dans un ministère pourrait se voir offrir un poste PM3 dans un autre, et les avantages venant avec cette promotion, même s'il n'est pas nécessairement qualifié pour être un PM3³⁷⁴. Il semble que certains ministères soient carrément des club-écoles de l'accès à l'information et se fassent rapidement « voler » des employés une fois formés³⁷⁵. En plus des ressources et des énergies qu'un tel roulement de personnel peut occasionner, nous sommes en droit de nous demander quel impact ce genre de stratégie peut avoir sur la qualité du travail, certains soulignant même le manque de transférabilité des expertises entre petit et grand ministères, où la réalité de la tâche est loin d'être la même³⁷⁶.

De plus, cela soulève l'enjeu de la qualité du personnel. Encore en 2009, le commissaire à l'information soulignait l'urgence d'embaucher du personnel qualifié et d'accorder un statut professionnel aux spécialistes de l'accès à l'information³⁷⁷. La qualité du personnel est au cœur des préoccupations de coordonnateurs qui dénoncent une pénurie d'analystes séniors³⁷⁸; un employé junior doit être formé et prendre de l'expérience pendant 4 à 6 ans avant d'être considéré comme un bon analyste³⁷⁹, sinon, n'importe qui s'improvise

³⁷² Entrevues 1, 2, 3, 9

³⁷³ Entrevues 1, 2, 3, 6,

³⁷⁴ Entrevues 1, 2, 3, 6

³⁷⁵ Entrevue 1

³⁷⁶ Entrevue 1

³⁷⁷ Commissariat à l'accès à l'information du Canada : *Op cit.* Février 2009. p. 6.

³⁷⁸ Entrevues 1, 2, 3, 6

³⁷⁹ Entrevue 3

expert³⁸⁰. Le manque de personnel qualifié a notamment un impact sur la qualité du travail, par exemple, si des informations ne devant pas être divulguées le sont³⁸¹, ou si la possibilité d'erreurs augmente, car celles-ci devront être ensuite révisées par les analystes seniors³⁸², créant plus de délais, et affectant le niveau général de divulgation³⁸³. Finalement, le manque de personnel crée un cercle vicieux d'épuisement professionnel³⁸⁴, les BAI utilisant beaucoup d'énergie pour engager et former le nouveau personnel³⁸⁵, alors que souvent, ils n'ont pas le temps de faire de la formation³⁸⁶. Le haut taux de roulement dû à une surcharge du travail³⁸⁷ crée un réel problème de rétention³⁸⁸ et vient à bout d'équipes solides et bien implantées qui finissent par se disloquer. La reconstruction de l'équipe est souvent à recommencer³⁸⁹, notamment, lorsque des analystes seniors décident de quitter leur emploi, ce qui crée en bout du compte un impact sur la transmission des connaissances³⁹⁰.

Cela a déjà été dit par le passé, mais nous devons le réitérer : l'impact des enjeux du personnel est certainement un problème pour l'application de la LAI. Du personnel inexpérimenté peut faire plusieurs erreurs, créant par la suite plus de travail, et la recherche constante de personnel draine les ressources et les énergies des équipes d'AI, qui ont moins de temps pour traiter les dossiers et faire avancer les demandes.

Cependant, l'utilisation de consultants externes semble avoir été adoptée par certains organismes pour faire face à la pénurie, notamment lorsqu'il y a des tempêtes de demandes³⁹¹. En revanche, même avec l'aide de consultants, les BAI finissent quand même par devoir réviser le travail effectué, car dans certains cas, les agents externes n'ont pas la délégation et le pouvoir de signer les demandes³⁹², et il arrive aussi que l'embauche

³⁸⁰ Entrevue 1

³⁸¹ Entrevue 1

³⁸² Entrevue 2

³⁸³ Entrevue 6

³⁸⁴ Entrevue 1

³⁸⁵ Entrevues 1, 2, 9

³⁸⁶ Entrevues 6, 8

³⁸⁷ Entrevue 3

³⁸⁸ Entrevues 8, 9

³⁸⁹ Entrevue 3

³⁹⁰ Entrevue 6

³⁹¹ Entrevue 2

³⁹² Entrevue 1

d'agents externes se fasse suite à une diminution du personnel du BAI, les agents étant bien souvent d'anciens employés d'AI qui finissent par se recycler en consultants privés. Dans plusieurs cas, il y a compétition pour l'embauche d'agents privés externes, ces derniers étant sollicités de toutes parts et ne suffisant pas à remplir la demande. L'embauche de consultants n'est qu'un baume sur un problème beaucoup plus structurel qui frappe les bureaux d'AI.

Donc, les problèmes de ressources humaines peuvent être perçus comme un cercle vicieux : plus il manque de personnel, plus les BAI doivent mettre de l'énergie à chercher ce personnel, à recruter dans les autres ministères, à se disputer l'expertise externe, même si parfois, cela peut se traduire par l'embauche de personnel n'étant pas assez qualifié et risquer d'affecter la qualité du travail effectué. Tout cela vient amputer le temps pour effectuer le travail de révision et de divulgation des documents.

6.3 Les moyens de ses ambitions

Troisièmement, nous avons observé qu'il y a bien des problèmes au niveau des ressources matérielles et de la gestion de l'information. Comme nous l'avons vu, l'accès à l'information, en plus d'être caractérisée par des rapports entre acteurs, est aussi une question de gestion de l'information : gestion de documents, de courriels, de rapports, de notes, etc. Comme le mentionnait le Commissariat à l'information, les budgets et les ressources alloués ont un impact direct sur la capacité des BAI à organiser leur gestion de l'information, et, par conséquent, la gestion des réponses aux demandes d'AI. L'accès à l'information est tributaire de la gestion efficace de l'information au niveau des délais et de la qualité des réponses³⁹³.

À ce propos, les coordonnateurs expliquent que la gestion de l'information est lourde : la gestion des courriels et des documents est ressentie comme un fardeau de plus en plus grand par le personnel d'AI³⁹⁴. C'est une tâche qui doit être prise de front par tous

³⁹³ Commissariat à l'accès à l'information du Canada : *op cit.* Février 2009. p. 5.

³⁹⁴ Entrevue 5

les services: comment un coordonnateur ou un analyste peut-il bien effectuer son travail si les services ont une gestion déficiente de leurs propres documents? Les fonctionnaires des services d'un ministère doivent aussi allouer des ressources à leur gestion de l'information pour que l'équipe d'AI puisse travailler efficacement³⁹⁵. La gestion efficace de l'information exige une meilleure technologie pour réviser les documents et suppose qu'il y ait des budgets destinés à l'implantation de cette technologie³⁹⁶.

De plus, il semble avoir une certaine iniquité au niveau des ressources, certains disposant de moyens numériques complets pour leur gestion de la tâche AI³⁹⁷, notamment les plus grands ministères, et d'autres en étant encore à une gestion partagée entre le numérique et le papier³⁹⁸.

Ensuite, il peut y avoir une certaine iniquité entre les organismes par rapport au niveau d'engagement de la direction dans l'allocation de ressources, certains recevant des appuis francs de la direction³⁹⁹, d'autres subissant des coupures et des réductions⁴⁰⁰. À deux niveaux, il peut y avoir des iniquités entre les organismes, et cela peut créer des inégalités de traitement entre organismes, un demandeur recevant un meilleur service du ministère X ayant plus de ressources que d'un ministère Y en ayant moins.

Or, peut-on supposer qu'il y a une limite au montant des ressources pouvant être investi dans l'accès à l'information? Dans son rapport *viser juste pour la transparence*, la commissaire à l'information recommande une série de mesures pour augmenter la transparence, mais du même coup augmente le fardeau de la gestion de l'information, en demandant de fournir les documents sur un support électronique par défaut⁴⁰¹, obligeant à tout numériser au besoin (ce qui représente des millions de pages). Elle recommande l'instauration d'une obligation légale exhaustive de tout documenter⁴⁰², avec des pénalités prévues en cas d'infraction, les fonctionnaires témoins d'entraves ou acteurs d'entraves à l'accès à l'information ou à l'obligation de documenter devant répondre des conséquences

³⁹⁵ Entrevues 6, 8

³⁹⁶ Entrevue 6

³⁹⁷ Entrevue 2

³⁹⁸ Entrevue 5

³⁹⁹ Entrevue 1

⁴⁰⁰ Entrevue 2

⁴⁰¹ Commissaire à l'information du Canada : *op cit.* Mars 2015. p. 20.

⁴⁰² *Ibid.* p. 12.

appropriées⁴⁰³. Les fonctionnaires opposés à de telles mesures doivent bien se garder de critiquer cette approche, car, qui peut-être contre plus de ressources et d'obligations dans l'AI?

Cependant, nous sommes en droit de nous demander si l'augmentation des ressources dans la gestion de l'information et l'augmentation des obligations de documenter sont vraiment souhaitables. Déjà, il nous semble que le fardeau est assez grand sur les BAI pour que ceux-ci considèrent qu'il manque déjà beaucoup de ressources pour effectuer leur travail actuel. De plus, est-ce vraiment une question de transparence et de reddition de compte? Est-ce que les fonctionnaires doivent absolument tout documenter pour faire preuve de transparence? Nous en discuterons dans notre prochain chapitre, mais contentons-nous de dire, à l'instar de Dominique Clift⁴⁰⁴, qu'il faut surtout considérer l'information comme un outil et non une fin en soi, et qu'il faut se méfier du phénomène de la bureaucratisation de l'information comme activité consacrée et autonome détachée des objectifs premiers de la loi, qui, selon nous, vise à donner, dans un point de vue de transparence, accès aux documents des décisions significatives du gouvernement et non pas à absolument tous les documents, même ceux qui portent sur des décisions insignifiantes, comme les bons de commande de crayons⁴⁰⁵.

En résumé, il y a déjà des enjeux en regard des ressources allouées à la gestion de l'information : iniquité entre ministères, inégalité de la volonté des directions et manque cruel de ressources en général pour effectuer la tâche correctement. L'augmentation de la tâche n'est peut-être pas le meilleur moyen pour résoudre les problèmes actuels.

⁴⁰³ *Ibid.* p. 87 et 88.

⁴⁰⁴ Clift, Dominique : «Le fonctionnaire et le droit du public à l'information», *Administration publique du Canada*, allocution présentée à la vingt-deuxième conférence de l'Institut d'Administration Publique du Canada, Québec (8 et 11 septembre 1970), p. 55.

⁴⁰⁵ Entrevue 2 : l'interviewé faisait référence à une demande concernant les commandes de crayons de son organisme.

6.4 Récapitulatif : un succès ambigu

En résumé, nous avons vu que la tâche, en général, est en constante augmentation, complexe et soudaine. C'est cette réalité qui a été rapportée dans nos entrevues. Pour faire face à cette tâche, les coordonnateurs d'AI doivent composer avec un environnement de pénurie en matière de ressources humaines et matérielles. La Loi sur l'accès à l'information, rappelons-le, ne prévoit aucune limite à la tâche à effectuer. C'est en quelque sorte le dilemme le plus important que pose la loi et son essence même : plus il y aura de demandes d'AI, plus la loi sera un succès, mais du même coup, plus il y aura de demandes, plus la tâche sera lourde, et moins l'administration sera en mesure de répondre efficacement à la demande. L'efficacité de la LAI et du travail des fonctionnaires sera surtout jugée sur le taux de demandes non répondues. Nous croyons que pour avoir un regard critique sur l'efficacité de la loi, il faut absolument prendre en considération le niveau des ressources allouées, pas seulement en demandant plus de ressources, mais en considérant le travail effectué en fonction des ressources disponibles et en jugeant l'efficacité du système dans cette optique. Condamner le manque de ressources en appelant à en investir toujours plus et appeler à documenter de plus en plus crée, selon nous, un effet pervers caractérisé par un essoufflement du personnel d'AI qui ne semble jamais arriver au bout de la tâche, ne trouvant que la solution de demander plus de ressources. Pourrions-nous considérer mettre un plafond maximum de ressources pour l'AI, respectant la capacité de chacun des ministères, et évaluer leur performance en fonction de cette capacité? Ce qui est sûr, c'est qu'une réflexion doit être faite sur la capacité d'une administration à répondre à une tâche qui semble illimitée.

CHAPITRE VII

LA CULTURE D'OUVERTURE ET LA VALEUR DE TRANSPARENCE

Dans ce chapitre, nous traiterons de la question de la culture d'ouverture et de la valeur de transparence qui s'incarne dans la LAI. Nos entrevues nous ont permis de comprendre en partie la culture des différents ministères et organismes étudiés, principalement du point de vue des coordonnateurs et analystes, et aussi de saisir les valeurs défendues par les coordonnateurs eux-mêmes en tant qu'acteur essentiel de la promotion de la loi et de la valeur de transparence. La LAI suppose qu'autant les coordonnateurs que les fonctionnaires dans les unités de service partagent une certaine culture d'ouverture et de transparence. Or, dans de nombreux rapports, la CAI a dénoncé une certaine culture du secret entretenue dans l'appareil fédéral, faisant écho à Roberts sur l'idée qu'une bonne gouvernance se fait en secret⁴⁰⁶. Il n'a pas été évident dans nos entrevues de tenter de discerner qu'elles étaient les valeurs des coordonnateurs et quelle culture était présente au sein des ministères, ces concepts étant parfois difficile à cerner. Cependant, nous avons pu retenir certains éléments d'information pour approfondir l'idée de la culture du secret, et mieux définir les valeurs partagées par les différents interviewés. Nous discuterons donc de la culture des unités de service vue par les coordonnateurs et nous verrons que certains éléments nous permettent d'affirmer qu'elles ne sont pas totalement en accord avec les principes de transparence, notamment chez les OPI; cela s'explique par la différence entre grands et petits organismes, par les différentes missions, et par la volonté des gouvernements et des gestionnaires en place. De plus, nous verrons que les coordonnateurs et analystes interviewés ont aussi leurs propres ensembles de valeurs et des opinions variées sur *l'open government*. Ils agissent en fonction de différentes loyautés qui hiérarchisent leurs valeurs et modulent leurs actions en ce sens. Nous verrons que tous ces éléments

⁴⁰⁶ Roberts, *Op cit.* 2006. p. 9.

font partie de la culture d'ouverture et peuvent avoir un impact sur le niveau de transparence.

7.1 La culture dans les services internes des ministères

Premièrement, la culture de transparence dans les services des ministères peut s'incarner par différents comportements des OPI. Elle peut varier selon la taille et la mission du ministère, et va dépendre de la volonté de la gestion et du politique de promouvoir cette transparence. Nous l'avons vu au chapitre 3, la collaboration des OPI est essentielle pour la mise en œuvre de la loi⁴⁰⁷. Or, nos entrevues nous ont permis de mieux comprendre comment s'incarnent ces valeurs de transparence grâce à la relation entre les coordonnateurs et les OPI.

D'abord, certains OPI ont parfois le réflexe de vouloir tout caviarder⁴⁰⁸. Ils prennent à cœur ce qu'ils font et considèrent que cela doit rester secret⁴⁰⁹. D'autres OPI ont déjà eu un historique assez inefficace en matière de collaboration, au point où le personnel d'AI a dû imposer des processus rigoureux de suivi afin d'être en mesure d'obtenir les documents et de pouvoir travailler⁴¹⁰. D'autres, au contraire, considèrent l'AI comme une réalité avec laquelle il faut composer, ce qui peut même parfois provoquer des rires, lorsque, par exemple, un fonctionnaire crée un document et sait pertinemment qu'il sera soumis à une demande, et avertit le BAI qu'une demande sera probablement effectuée sur tel ou tel sujet⁴¹¹. Comme nous l'avons vu, le travail entre les coordonnateurs et les OPI est une question de négociation, les uns n'ayant pas de pouvoir sur les autres. De ce fait, la transparence est une responsabilité partagée⁴¹², et le succès de la loi dépend de la bonne

⁴⁰⁷ Gouvernement du Canada. *Op cit.* Juin 2002. p. 165.

⁴⁰⁸ Entrevue 1

⁴⁰⁹ Entrevue 5

⁴¹⁰ Entrevue 3

⁴¹¹ Entrevue 2

⁴¹² Entrevue 6

foi, du professionnalisme, de la passion, de l'efficacité de ceux qui doivent la mettre en œuvre, sinon les résultats ne seront pas au rendez-vous⁴¹³.

Les coordonnateurs et analystes nous ont donné différents points de vue sur les meilleures façons de favoriser cette transparence dans les OPI. Il doit y avoir une réflexion en amont des OPI sur ce qui devrait être ouvert par défaut⁴¹⁴, une certaine constance dans la façon de documenter entre les services d'un ministère⁴¹⁵. L'écriture des documents doit être faite en ayant à l'esprit les articles de la LAI, afin de faciliter la révision, surtout si un fonctionnaire sait qu'un document pourrait être susceptible à une demande d'accès⁴¹⁶. Une constance doit être présente dans l'élimination des documents inutiles, comme les notes et brouillons⁴¹⁷, qui, en bout du compte, ne créent que plus de travail pour tous sans vraiment ajouter de la valeur à la demande d'AI.

Lors de nos entrevues, nous avons été incapable de cerner ou de généraliser exactement ce qu'est la culture du secret, outre les quelques exemples mentionnés, ni de cerner le niveau de transparence des OPI avec lesquels les coordonnateurs travaillent. Nos entrevues nous ont permis d'obtenir quelques bribes d'informations, mais concernant surtout des exemples bien précis et délimités dans le temps, où parfois les OPI sont transparents, parfois non. Mais d'aucune façon, les coordonnateurs ont indiqué que tel ou tel service est complètement opaque ou complètement transparent : nous n'avons pu que constater que, de façon générale, le niveau de transparence des OPI, bien que parfois satisfaisant, est aussi très inégal, non seulement entre les ministères et organismes, mais entre les services d'un même ministère.

Or, dans un objectif de mise en œuvre constante et égale de la LAI, les valeurs de transparence devraient, d'une certaine façon, s'incarner de façon régulière et constante dans les services. La Loi doit s'appuyer sur une « solide culture d'accès » au sein des services d'un ministère⁴¹⁸, où la bonne intendance de l'information est valorisée de façon

⁴¹³ Entrevue 10

⁴¹⁴ Entrevue 9

⁴¹⁵ Entrevue 2

⁴¹⁶ Entrevue 4, 6

⁴¹⁷ Entrevue 3

⁴¹⁸ Gouvernement du Canada. *Op cit.* Juin 2002, p.165.

uniforme⁴¹⁹, où la formation est dispensée à tous les niveaux des ministères⁴²⁰ et où la formation et la sensibilisation à l'AI devraient faire partie de la formation initiale de tous les fonctionnaires⁴²¹.

Cependant, nos entrevues ont permis de nous faire comprendre que de développer une telle culture est quelque chose qui prend beaucoup de temps et d'énergie⁴²², et qu'il faut envisager ce changement à long terme⁴²³. Certains considèrent qu'il faut miser sur le principe que plus il y aura d'informations divulguées, plus les fonctionnaires pourront comprendre qu'il n'y a pas de mal à cela, dans un processus de preuve par l'exemple⁴²⁴. Même si les fonctionnaires partagent les valeurs de transparence promue par la loi, ce sera, pour l'accès à l'information, toujours une question de détails et de débats autour de demandes spécifiques. Car chaque demande est unique et les attitudes des OPI vont aussi varier par rapport à ces demandes. Malgré une promotion des valeurs de transparence, ce n'est jamais si simple, au quotidien, de demander à un fonctionnaire de diffuser le fruit de son travail sans poser de questions.

De plus, la façon dont le principe de transparence est vécu dans un ministère dépend aussi de la culture de travail dans le ministère, de l'Environnement de travail dans lequel se retrouvent les fonctionnaires, et des enjeux d'horizontalité entre acteurs⁴²⁵. Dans nos entrevues, nous avons saisi, par exemple, qu'il y a différentes cultures de travail. Il y a le grand ministère, par exemple, qui favorise la collaboration avec le service des communications, et qui considère comme devoir premier celui de servir le ministre⁴²⁶. Il y a d'autres organismes plus petits, comme les commissions, qui insistent plutôt sur une indépendance totale de l'accès à l'information du politique, voyant d'un mauvais œil l'implication de la gestion ou des communications dans les activités reliées à l'accès à

⁴¹⁹ *Ibid.* p. 167.

⁴²⁰ Gouvernement du Canada, *op cit.* Juin 2002, p. 168 et Commissaire à l'information du Canada. *Maximiser la conformité pour plus de transparence : rapport annuel 2008-2009*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (2009), p.14

⁴²¹ Gouvernement du Canada. *Op cit.* Juin 2002, p. 169.

⁴²² Entrevues 2, 4

⁴²³ Gouvernement du Canada. *Op cit.* Juin 2002. p. 172.

⁴²⁴ Entrevue 8

⁴²⁵ Savoie. *Op cit.* 2008, p.148 à 153.

⁴²⁶ Entrevue 3

l'information⁴²⁷. Les fonctionnaires sont conscients des enjeux de leurs collègues et de la gestion, et cela peut créer des écarts au niveau des attitudes envers la transparence dépendamment de l'importance ou de l'engagement envers la hiérarchie du ministère.

Or, la LAI suppose que peu importe l'environnement de travail, les fonctionnaires rempliront leur tâche en accord avec les principes de transparence inhérents à la LAI. Cependant, en plus d'avoir des environnements de travail différents, les ministères et les organismes ont aussi souvent des missions bien différentes. Certains ont comme mission première le service au citoyen, dans une optique de livraison de services. D'autres ont des missions de surveillance et de répression, et ces différentes missions ont aussi un impact sur la culture des organisations⁴²⁸. Est-ce que le fait de travailler pour un ministère, ayant pour mission la surveillance, et, par défaut, traitant avec plus de documents confidentiels et sensibles, fait en sorte qu'une culture de transparence est plus difficile à implanter, même si les fonctionnaires sont en accord avec les principes de transparence? La question se pose. La Commissaire à l'information a souvent dénoncé la GRC comme un organisme qui manque de transparence⁴²⁹. Peut-on, de facto, condamner les fonctionnaires et les taxer de manque de transparence? Est-ce une question de culture d'opacité ou plutôt de manque de concordance entre les objectifs de la LAI et les missions de certains ministères? La LAI oblige tous les ministères à se soumettre à la LAI, avec les exceptions ayant trait à la sécurité et à l'intérêt national, et c'est une partie du problème pour les organismes ayant des missions sécuritaires : les documents sont souvent liés à des enjeux sensibles de sécurité. C'est selon nous une limite de la LAI, qui, même avec une promotion de la transparence de façon soutenue, aura toujours de la difficulté à percer ces milieux de travail.

Finalement, la réussite du développement de la valeur de transparence dépend aussi de la volonté des dirigeants en place, autant politiques que gestionnaires. À ce sujet, les interviewés avaient des opinions variées. Certains accordaient de l'importance à la direction politique, indiquant qu'il y a plus de transparence sous le gouvernement Trudeau qu'Harper, qu'il y a moins de contrôle des communications, moins de scripts, et une plus

⁴²⁷ Entrevue 2

⁴²⁸ Entrevue 2

⁴²⁹ Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2012-2013*. Gatineau : (2013), Commissariat à l'accès à l'information. p.15 et Commissaire à l'information du Canada. *Op cit.* 2014, p. 13 et Commissaire à l'information du Canada. *Op cit.* 2015. p. 25.

grande liberté de circulation de l'information⁴³⁰, les fonctionnaires laissant tranquillement tomber le réflexe de «cacher tout sauf»⁴³¹. On souligne que l'avenir de la LAI appartient aux politiques qui votent les lois, et non aux fonctionnaires qui l'appliquent⁴³². D'autres ont témoigné de l'importance, pour la direction des ministères, ministres et gestionnaires inclus, d'être en phase avec la transparence et d'appuyer l'accès à l'information pour la réussite de la LAI, par exemple, lorsqu'un nouveau ministre arrive en poste et veut mettre son grain de sel dans le processus d'accès⁴³³. La promotion ou non de l'accès dépendra des priorités des dirigeants en place⁴³⁴. D'autres étaient plutôt d'avis que le succès de la transparence reposait surtout sur la fonction publique elle-même, la LAI étant une affaire d'équipe et non d'un ou deux individus⁴³⁵. Dans tous les cas, nos entrevues montrent, et nous l'avons vu au chapitre 4, que le leadership des dirigeants et au minimum leur collaboration est essentielle au bon fonctionnement de la LAI, si ce n'est que pour la question du budget. En revanche, nous n'avons pas pu discerner de façon résolue si les coordonnateurs considéraient recevoir assez d'appui des hauts gestionnaires et du politique.

Or, le succès de la LAI dépend, comme nous l'avons mentionné, de l'appui de la direction et du politique. Que ce soit au niveau de la reconnaissance du travail effectué au niveau de l'AI⁴³⁶, ou de l'appui quotidien aux initiatives de transparences⁴³⁷, les fonctionnaires ont besoin de l'appui nécessaire pour implanter et développer une culture de transparence. Cependant, en regard de notre chapitre 4, nous sommes en droit de nous demander si le politique et les gestions de ministères et organismes appuient réellement l'accès à l'information, ou si leur intérêt pour l'AI est plutôt motivé par des enjeux de communication et de contrôle, où le fonctionnaire n'est pas encouragé à réellement prendre l'initiative en matière de transparence, se contentant d'administrer la loi, mais sans plus⁴³⁸. Nous avons vu que plusieurs ministères engageaient beaucoup de ressources pour être au

⁴³⁰ Entrevues 2, 3, 5, 6

⁴³¹ Entrevue 2

⁴³² Entrevue 6

⁴³³ Entrevues 5, 7

⁴³⁴ Entrevue 6, 10

⁴³⁵ Entrevue 4, 8, 10

⁴³⁶ Gouvernement du Canada. *Op cit.* Juin 2002. p. 169.

⁴³⁷ *Ibid.* p. 171.

⁴³⁸ Clift. *Op cit.* p. 56.

courant des demandes effectuées au BAI, mais nous n'avons pas entendu les interviewés nous indiquer qu'ils recevaient un appui franc et désintéressé pour leur travail. Nous ne pouvons donc pas conclure que les coordonnateurs et analystes interviewés reçoivent exactement le genre d'appui nécessaire au bon déploiement de la culture de transparence.

En résumé, il a été difficile de déterminer comment la culture de transparence se vit dans les ministères et organismes étudiés. Nous avons cependant pu observer certains freins au développement d'une telle culture : la transparence n'est pas vécue par les fonctionnaires de la même façon, certains OPI sont plus réfractaires à diffuser le fruit de leur travail, parfois de façon justifiée, parfois non, et c'est souvent très circonstanciel. L'engagement envers la culture de transparence est aussi modulé par la relation de l'organisme à sa tête dirigeante, certains ayant plus à cœur les intérêts du ministre, d'autres moins. Cet engagement dépend aussi de la nature de la mission des ministères : ceux ayant une mission traitant avec des informations plus sensibles développant peut-être moins rapidement la culture de la transparence, simplement parce qu'il y a, au cœur de la loi, certains de ces documents qui sont de facto plus susceptibles d'être exemptés. Finalement, les interviewés ont insisté sur l'importance de la direction et du politique d'appuyer la transparence pour le succès de la loi, mais nous n'avons pas senti qu'ils et elles recevaient un appui franc et désintéressé.

7.2 Les valeurs partagées par les coordonnateurs

Deuxièmement, nos entrevues nous ont permis de porter un regard sur les valeurs partagées par les coordonnateurs et les analystes eux-mêmes. Notre objectif était de tenter de situer les valeurs des interviewés, notamment en analysant leur interprétation de l'utilité de la loi, leur position vis-à-vis les initiatives de gouvernement ouvert, et en tentant de cerner envers qui ou quoi leur principale loyauté était orientée. Nous avons pu observer que les interviewés partagent des points de vue variés concernant les objectifs de la loi, qu'ils considèrent que la transparence est quelque chose qui peut ou doit être limitée, qu'ils ont

une certaine réserves face à l'idée du gouvernement ouvert, et qu'en fin de compte, ils doivent travailler en fonction de diverses loyautés.

D'abord, les interviewés avaient différents points de vue sur ce qu'est l'essence de la loi. Deux d'entre eux nous ont indiqué que la loi s'inscrivait dans un objectif de transparence avec le citoyen (et non le client)⁴³⁹ et que la loi existe pour abreuver les citoyens de plus en plus avides d'information. Cela permet au gouvernement en quelque sorte de dialoguer directement avec le citoyen. La LAI est avant tout essentielle pour une société démocratique⁴⁴⁰. Trois interviewés nous ont indiqué que pour eux, la LAI était surtout importante en termes de reddition de compte : le contribuable doit savoir où va son argent⁴⁴¹. La LAI est donc surtout un outil pour contrôler les dépenses du gouvernement. Quatre interviewés ont insisté sur l'aspect service à la clientèle, et le *duty to assist* : le demandeur, peu importe ses raisons, doit recevoir le meilleur service, et que ce service est déterminé par plusieurs paramètres : divulguer tout sauf exception⁴⁴², être en mesure de bien justifier si la divulgation n'est pas possible⁴⁴³. Ces trois approches, qui peuvent être complémentaires, nous indiquent que les coordonnateurs et analystes ont différentes visions de l'utilité de la loi et de ces objectifs. Elle est à la fois partie prenante de la démocratie, de façon idéaliste. Elle permet une reddition de compte et elle doit aussi être administrée avec efficacité comme n'importe quel service public. Des interviewés accordaient cependant beaucoup plus d'importance à certains aspects qu'à d'autres. Par exemple, il y a eu des entrevues durant lesquelles les mots citoyen ou démocratie n'ont pas été prononcés, mais où les enjeux étaient plus abordés sous l'aspect du service au contribuable.

Or, est-ce que les coordonnateurs ne devraient pas tous partager à la fois les mêmes valeurs de la LAI rattachées aux objectifs de démocratie, de transparence, de reddition de compte, et de service aux citoyens? Nous croyons au regard de nos entrevues que ce qui finit par déterminer la vision du coordonnateur de l'utilité de la loi est son application et son utilisation par les demandeurs. La LAI énonce certains objectifs, mais ne spécifie pas

⁴³⁹ Entrevues 9, 10

⁴⁴⁰ Entrevue 10

⁴⁴¹ Entrevues 2, 5, 7

⁴⁴² Entrevue 1

⁴⁴³ Entrevues 1, 6, 9

particulièrement ce que le citoyen doit faire ou obtenir comme document, simplement ce qu'il ne peut pas obtenir. Par exemple, la LAI n'indique pas que les citoyens devraient avoir accès à tel ou tel document parce qu'ils sont importants pour la démocratie. Elle indique qu'il a accès à tout, sauf exception, au nom de la démocratie. Cela fait en sorte que les coordonnateurs qui doivent appliquer la loi adoptent aussi cette vision. Bien qu'ils partagent les objectifs généraux de la LAI, ils finissent par considérer l'utilité de la loi dans son utilisation quotidienne. Un coordonnateur qui reçoit surtout des demandes de dépenses finira par considérer la loi surtout comme un outil de reddition de compte. Un autre qui reçoit des demandes sur des orientations ou politiques considérera son travail comme essentiel pour le débat public. Un autre coordonnateur qui reçoit plus de 200 demandes par mois finira par considérer son travail surtout comme un service à la clientèle qui se doit d'être efficace et efficient, ayant bien peu de temps pour philosopher sur l'utilité démocratique de la loi.

Ensuite, nous nous sommes demandé quelle était la position des interviewés sur les initiatives de gouvernement ouvert qui sont, selon nous, corollaires à l'accès à l'information et pilier pour la transparence.

Certains considéraient que cela allait compliquer la tâche. Les fonctionnaires devront être plus prudents sur ce qu'ils écrivent⁴⁴⁴, certains seront plus agacés d'être toujours sous le microscope⁴⁴⁵, le travail sera augmenté pour tout le monde⁴⁴⁶ et que trop d'ouverture finira par noyer le poisson car les informations importantes seront moins faciles à trouver parce que mêlées à une quantité d'autres informations disponibles⁴⁴⁷. D'autres considéraient le gouvernement ouvert d'un bon œil, expliquant que tout devrait être publié et que c'est une bonne chose pour aider les citoyens à comprendre comment les décisions sont prises⁴⁴⁸. C'est de cette façon que la fonction publique comprendra qu'il n'y a pas de mal à ça⁴⁴⁹ et

⁴⁴⁴ Entrevue 1

⁴⁴⁵ Entrevue 3

⁴⁴⁶ Entrevue 7

⁴⁴⁷ Entrevue 2

⁴⁴⁸ Entrevues 5, 8

⁴⁴⁹ Entrevue 8

que de toute façon, l'abcès est crevé et un retour en arrière est improbable⁴⁵⁰. Les opinions des interviewés étaient assez mixtes, entre la réticence, l'engagement, et la résilience.

Cependant, comme nous l'avons mentionné, nous croyons qu'un des attendus de la loi est que les coordonnateurs affichent un engagement total envers le principe de transparence. Ce sont eux qui sont la «clé de voute» à la mise en œuvre de la loi⁴⁵¹ et qui doivent partager au maximum les idéaux de la loi. Une culture d'accès devant «s'appuyer sur la croyance que l'accès à l'information est un élément important de la vie démocratique, en ce qu'il appuie la transparence et la responsabilité des gouvernements et qu'il permet un dialogue nourri entre le gouvernement et les citoyens»⁴⁵².

Or, qu'est-ce qui fait obstacle à cette croyance pour les coordonnateurs? Il s'agit avant tout d'éléments très concrets de leur travail quotidien : le dilemme de réussir à effectuer la tâche de façon efficace qui nécessite parfois une réduction de la portée des demandes⁴⁵³. Le stress de réussir à surmonter la tâche⁴⁵⁴, l'obligation d'appliquer les exceptions⁴⁵⁵ et la crainte de divulguer des informations qui ne devraient pas être publiques⁴⁵⁶. Encore une fois, la LAI limite elle-même la transparence : on ne peut demander aux coordonnateurs d'être seulement motivés par des idéaux transparence, ils doivent aussi composer avec les autres buts de la loi, soit d'être efficaces et protéger certains renseignements qui ne doivent pas être divulgués. La loi leur donne un rôle de diffuseur de document, mais aussi de censeur de ces mêmes documents en fonction des exceptions.

De plus, nous avons observé que les coordonnateurs agissaient en fonction de différentes loyautés. Certains considèrent qu'ils doivent être avant tout fidèles à leur produit, au fruit de leur travail, au « paquet »⁴⁵⁷. Ils veulent avant tout produire un travail de qualité et être fiers des documents communiqués. D'autres nous ont indiqué être avant tout au service du ministre⁴⁵⁸ : c'est lui le patron au bout de compte et celui qui a la délégation ultime.

⁴⁵⁰ Entrevue 6

⁴⁵¹ Gouvernement du Canada. *Op cit.* Juin 2002. p. 129.

⁴⁵² *Ibid.* p. 167.

⁴⁵³ Entrevues 3, 5

⁴⁵⁴ Entrevue 1

⁴⁵⁵ Entrevue 9

⁴⁵⁶ Entrevues 1, 4, 5

⁴⁵⁷ Entrevues 1, 4

⁴⁵⁸ Entrevues 3, 4

D'autres nous ont indiqué être surtout au service du citoyen⁴⁵⁹ : l'important est que le demandeur soit bien servi dans les limites de la LAI. Cependant, est-ce que la LAI ne demande pas au personnel d'AI d'être surtout loyal à sa tâche en premier lieu, et non au ministre ou au ministère? Est-ce que le personnel ne doit pas même, au bout du compte, être une espèce de chien de garde de l'accès à l'information à l'intérieur du ministère et face au ministre, ayant le rôle, par exemple, de remettre en question les pratiques en matière d'AI de son propre ministère⁴⁶⁰?

Or, ce que nous avons compris, c'est que pour les interviewés, l'accès à l'information est avant tout une réalité légale. C'est ce qui fait en sorte qu'il y a un conflit entre l'obligation légale d'appliquer la loi à la lettre et leur obligation légale d'être loyaux à leur organisation et aux dirigeants. La LAI les met dans une position très délicate de ce point de vue. Ils doivent être en mesure de peser les pour et les contre de ces deux obligations, selon les situations. La LAI ne fait pas d'eux de réels chiens de garde de l'AI, comme la commissaire à l'information le souhaiterait, mais plutôt des facilitateurs de l'AI qui doivent tout de même travailler en tant que fonctionnaires loyaux à la hiérarchie de leur organisation. C'est selon nous un autre obstacle de la loi.

En résumé, est-ce que la LAI réussit à susciter chez les interviewés un engagement total aux idéaux de transparence et de démocratie? Nous avons vu que oui, mais envers certains idéaux plus que d'autres, selon les coordonnateurs, et que cela est dû à leur réalité propre, soit la façon dont les demandeurs décident d'utiliser la loi. De plus, nous avons vu que l'engagement des interviewés à l'idée de gouvernement ouvert par défaut, projet corollaire à l'AI, est marqué par différentes attitudes : entre l'engagement, la réticence et la résilience. Finalement, les interviewés font aussi face à un dilemme lorsqu'ils doivent incarner le principe de transparence, entre leur obligation légale d'appliquer la loi à la lettre et leur obligation d'être fidèle à leur employeur. Ils sont en quelque sorte des facilitateurs, mais en rien des chiens de garde, et cela a un impact sur la façon dont ils décident d'incarner les principes de la loi : avec prudence et en considération de leur environnement direct.

⁴⁵⁹ Entrevues 5, 2

⁴⁶⁰ Gouvernement du Canada. *Op cit.* Juin 2002. p. 130.

7.3 Récapitulatif : la valeur de transparence variable

En conclusion, est-ce que les fonctionnaires des services d'un ministère et les interviewés partagent et incarnent les idéaux, les valeurs et les principes de la LAI, au niveau où il serait souhaitable pour briser la culture du secret et avoir une administration véritablement transparente? Nous avons vu que la réalité du terrain est plus complexe qu'il n'y paraît. Les OPI, sans pouvoir être taxés de complètement opaques, présentent toujours certains signes d'opacité, mais aussi de transparence, et ne peuvent être simplement caractérisés par une culture du secret. L'adhésion à la culture de transparence est quelque chose qui semble variable, selon les circonstances et les enjeux. Elle dépend aussi de la culture du ministère, de la relation à la hiérarchie, et de l'équation entre la mission du ministère et les objectifs de la LAI. Dans certains cas, il semble qu'il y ait un réel gouffre entre ces deux éléments, simplement à cause de la nature des informations détenues. L'adhésion à la culture de la transparence dépend aussi de la volonté politique et des gestionnaires en place, et nous avons vu que cet appui, qui se doit d'être désintéressé, n'est pas nécessairement au rendez-vous, et peut aussi varier selon les gouvernements. Évidemment, le fardeau de la transparence ne repose pas que sur les dirigeants, la collaboration des fonctionnaires de tous les niveaux est essentielle⁴⁶¹ et il y a eu des avancées en termes d'adhésion à la transparence⁴⁶². Cependant, nous sommes d'avis qu'il y aura toujours des défis, et que l'objectif que tous les fonctionnaires adhèrent à la culture de transparence est trop idéaliste.

Dans *Transparency in Search of a Theory*, Fenster indique que l'idée que la totale transparence passe par un contrôle total des informations et que cela passe par un contrôle des employés chargés de cette transparence⁴⁶³. Or, nous l'avons vu, la mise en œuvre de l'accès à l'information est traversée par un jeu de négociation, de pression et d'échange entre les acteurs. Les travailleurs au service du gouvernement auront toujours leurs propres objectifs, intérêts, façons d'interpréter la loi, façons de moduler leur action. Il est impossible de penser qu'il y aurait des mécanismes assez forts et persistants pour implanter de façon continue une culture de transparence complète, comme désiré par la commissaire

⁴⁶¹ Gouvernement du Canada. *Op cit.* Juin 2002. p. 165.

⁴⁶² *Ibid.* p. 166.

⁴⁶³ Fenster. *Op cit.* p. 156.

à l'information. La bureaucratie est trop vaste, et nous devons nous contenter de favoriser la transparence pour qu'elle soit à un niveau acceptable. La question est de savoir quel niveau est acceptable.

De plus, est-ce que les interviewés, décrits comme les acteurs essentiels à l'implantation des idéaux de la LAI, partagent tous autant les valeurs de transparence et de démocratie de la loi? Nous avons vu qu'eux aussi développent leur ensemble de valeurs par rapport à l'utilité de la loi, dépendant de la façon dont les demandeurs l'utilisent. Au chapitre 5, nous avons observé que certains demandeurs sont décrits comme de mauvaise foi, et en quelque sorte abusent des idéaux de la loi, abus dont les interviewés sont conscients et qui peut venir freiner leur ardeur en matière d'adhésion à la culture de transparence. Les idéaux de la loi sont nobles, mais ils se heurtent à la réalité du terrain que vivent les coordonnateurs et les analystes : c'est avant tout une question de gestion et d'équilibre entre transparence et efficacité. Ce dilemme peut aussi être observé par rapport à l'idée de gouvernement ouvert par défaut : bien que quelques interviewés étaient favorables envers ce projet, la question de la charge de travail reste au centre de leurs préoccupations et peut venir ralentir leur engagement envers les valeurs d'ouverture et de transparence simplement à cause de la faisabilité du projet.

Finalement, les interviewés doivent composer avec le dilemme entre leur engagement envers la loi et la loyauté envers la direction de leurs ministères et organismes. Bien que les coordonnateurs et le personnel d'AI soient les éléments clés de l'accès à l'information, la LAI ne leur donne pas réellement de rôle pouvant leur permettre de contraindre leurs collègues à se plier à la loi. Ils sont avant tout des facilitateurs, et cette position les oblige à considérer leur double obligation légale en tant que salariés fidèles et promoteurs de l'accès à l'information. Tant que la Loi sur l'accès à l'information ne leur confère pas un statut particulier au sein de leur propre organisme, nous ne pouvons pas nous attendre à ce que le succès de la loi repose essentiellement sur leurs épaules.

CONCLUSION

En guise de conclusion, nous proposons une courte discussion sur les objectifs de la Loi sur l'accès à l'information, qui, selon nous, présentent certaines contradictions, en regard des observations que nous avons effectuées, notamment en ce qui regarde les idées de transparence et de démocratie. Cette discussion nous permettra de revenir sur certains éléments clés de notre analyse et d'ouvrir le débat sur les possibilités d'amélioration de la loi.

Premièrement, la Loi sur l'accès à l'information stipule qu'elle « a pour objet d'accroître la responsabilité et la transparence des institutions de l'État »⁴⁶⁴. Or, nous croyons que cet objectif de la loi est très flou, notamment parce qu'il ne prend pas en considération la complexité de l'administration, et parce qu'il n'y a pas de critère objectif d'évaluation de l'accroissement de la transparence vis-à-vis des ressources investies ni de définition de l'objectif de transparence que l'administration doit atteindre.

D'abord, nous avons pu établir au chapitre 3 que la simple obtention de document, qui est au cœur du processus de la loi, est une dynamique colorée par de l'interdépendance entre les acteurs et par un manque certain d'autorité des coordonnateurs sur les fonctionnaires des services, les obligeant à user de différents outils de négociation afin de s'assurer de relations satisfaisantes pour réussir à appliquer la loi. Ces observations nous amènent à établir que l'administration ne peut être considérée comme un tout lié : les réalités administratives sont trop nombreuses et parfois en opposition. Conséquemment, nous croyons que l'objet de la loi devrait être ainsi mieux défini : il ne s'agit pas simplement de rendre l'administration plus transparente envers le public, mais plus transparente en elle-même, entre les ministères, entre les unités de service, qui sont multiples et présentent des réalités bien différentes. C'est selon nous un des principaux enjeux pour une meilleure application du processus d'accès à l'information : il faut d'abord encourager la transparence entre les fonctionnaires avant de pouvoir suggérer qu'ils soient plus

⁴⁶⁴ Loi sur l'accès à l'information. *Op cit.* Art. 2.

transparents envers le public. Or, la loi n'est que très brève sur l'idée des « institutions de l'État » et ne mentionne pas la complexité que cela implique.

De plus, ce travail de transparence se doit d'être accompagné de ressources suffisantes afin d'être efficace et qu'en cette matière, les interviewés nous ont indiqué qu'il y avait beaucoup de lacunes. Or, cela pose la question plus directe du niveau de transparence que nous pouvons considérer comme acceptable et de son évaluation : à quel point voulons-nous, en tant que citoyens, que l'administration publique utilise des ressources pour faire preuve de transparence et de reddition de compte? Nous l'avons vu au chapitre 6, la tâche et les ressources investies peuvent rapidement devenir un puits sans fond : cela pose la question du niveau de ressources à investir.

En plus, il faut déterminer l'objectif de transparence, afin d'être en mesure d'apprécier le niveau de ressources investies. Or, le niveau de transparence est surtout déterminé par le travail de la commissaire à l'information qui utilise les plaintes, les demandes répondues, les demandes non répondues et les délais comme éléments d'évaluation, ce qui laisse l'établissement du critère de transparence entre les mains des demandeurs de façon individuelle, et ne nous permet pas d'apprécier le travail des fonctionnaires d'un point de vue collectif et de répondre à la question : à quoi ont servi ces demandes en termes démocratiques? Or, comme nous l'avons vu au chapitre 6, les demandes sont surtout caractérisées par leur complexité. Même si un ministère X répond à 100 demandes de plus qu'un ministère Y, cela ne veut pas nécessairement prouver que le ministère Y est moins transparent. La réalité des demandes est plus complexe que cela. Donc, la loi est assez muette à ce sujet, se contentant d'établir qu'il faut « accroître » la transparence et la reddition de compte⁴⁶⁵, mais sans donner de réels outils d'évaluation.

De plus, jusqu'où l'accroissement de la transparence peut-il aboutir? Est-ce que l'administration devra publier en direct toutes ses actions? La notion d'accroissement est très vague. Pouvons-nous considérer qu'un ministère, en regard des critères de faisabilité et de contraintes au niveau des ressources, soit au bout de sa capacité de transparence? Nous croyons qu'un réel travail d'établissement de critères plus objectifs de transparence

⁴⁶⁵ Loi sur l'accès à l'information. *Op cit.* Art. 2.

doit être effectué, ou du moins une définition plus claire de ce que nous entendons par « transparence », pour rendre justice au travail accompli, et pour mieux évaluer si les ressources investies sont efficaces ou non. Car en ce moment, même si un ministère investit beaucoup en accès à l'information, nous n'obtenons qu'un portrait partiel de son niveau de transparence.

Deuxièmement, l'objet de la loi nous amène à discuter de l'importance de la loi pour la démocratie. La loi stipule qu'elle doit « favoriser une société ouverte et démocratique et permettre le débat public sur la conduite de ces institutions »⁴⁶⁶. Or, cette assertion met au centre du processus d'AI la relation entre le citoyen, le fonctionnaire et les autorités politiques, relation qui n'est pas très claire. Or, le rôle du fonctionnaire n'est pas exactement défini, et parce que le concept de démocratie peut être défini de deux façons qui sont contradictoires, cela met le fonctionnaire dans un conflit de valeurs certain.

D'abord, la Loi sur l'accès à l'information suppose une certaine vision de la démocratie : le citoyen agissant doit s'informer des activités de l'administration et des gouvernants pour exercer ses droits démocratiques, entre les élections, afin de que les élus ne deviennent pas des dictateurs à court terme ne pouvant qu'être redevables en période électorale⁴⁶⁷. C'est l'idée que la démocratie est quelque chose de continu, de vivant et de participatif, au-delà de l'élection, et que l'accès à l'information doit contribuer à cette dynamique.

Or, nous l'avons vu au chapitre 5, l'utilisation de la loi par les demandeurs est diversifiée, et la loi ne définit pas précisément ce que le citoyen doit faire avec le droit d'accès. Nous avons aussi vu au chapitre 7 que pour les interviewés, ce n'est pas exactement clair à quoi doit servir la loi; ils ont des points de vue variés privilégiant soit l'utilité démocratique, soit la reddition de compte, ou encore le service à la clientèle. Certains citoyens utilisent la loi pour leur intérêt personnel, d'autres pour embourber volontairement le système, d'autres ne savent pas ce qu'ils recherchent et vont à la pêche, d'autres utilisent la loi à des fins lucratives. Les gains en termes de démocratie sont donc très difficiles à évaluer pour les fonctionnaires, sauf pour les rares fois où la loi été utilisée pour créer un grand impact politique, par exemple, lors du scandale des commandites. Mais ces situations sont des

⁴⁶⁶ Loi sur l'accès à l'information. *Op cit.* Art. 2.

⁴⁶⁷ Ackerman, *Op cit.* p. 85 à 130.

exceptions⁴⁶⁸. Cela fait en sorte que selon nous, cette vision de la démocratie, promue par la loi, est très peu concrète sur le terrain pour les fonctionnaires, si ce n'est que par le concept de devoir d'assistance. Mais ce concept, nous l'avons vu au chapitre 7, n'est pas tout à fait clair pour les coordonnateurs, qui ont des interprétations différentes de l'utilité de la loi pour le citoyen, dépendamment du genre de demandeurs avec qui ils font affaire. Cela fait en sorte que le devoir d'assistance devient surtout une question de service à la clientèle efficace, et peine à incarner réellement la définition de la démocratie promue par la loi, et finalement peine à réellement s'incarner dans leur action.

Or, il y a une autre interprétation de la démocratie avec laquelle les fonctionnaires et coordonnateurs doivent conjuguer : la démocratie représentative, qui, selon nous, se trouve d'une certaine façon en contradiction avec la première définition, ou du moins prend préséance. Cette vision de la démocratie renforce surtout l'idée que ce sont les élus qui sont les représentants légitimes du peuple, et que leur action est la manifestation de la volonté et des intérêts populaires. Nous avons vu au chapitre 4 que certains coordonnateurs sont en relation constante avec la direction politique et avec les services des communications, qu'ils doivent tenter de négocier avec ces acteurs et parfois se protéger de leur influence. Cette dynamique peut être expliquée par l'idée que les élus sont ceux qui doivent déterminer l'intérêt public. Cette vision de la démocratie se manifeste notamment dans le code d'éthique du Conseil du Trésor, qui, s'adressant aux fonctionnaires, nous indique que :

Le régime canadien de démocratie parlementaire et ses institutions sont fondamentaux pour servir l'intérêt public. Les fonctionnaires reconnaissent que les élus sont responsables devant le Parlement et, par conséquent, devant la population canadienne, et qu'un secteur public non partisan est essentiel à notre système démocratique (Secrétariat du Conseil du trésor, 2011).

De plus, il est précisé dans la note sur l'obligation de loyauté : «la fonction publique a pour mission démocratique d'aider les ministres à servir l'intérêt public dans le cadre de la

⁴⁶⁸ Desjardins, Jean Patrice, Magalie Jutras et Yves Boisvert. *L'impact du scandale des commandites sur la régulation des comportements des agents publics du gouvernement canadien*, Montréal : ENAP, Mai 2007, p. 9 (En ligne) <<http://archives.enap.ca/bibliotheques/2008/02/030017511.pdf>>. Consulté le 30 décembre 2019.

loi »⁴⁶⁹, et que « cette obligation (de loyauté) découle de la mission essentielle de la fonction publique, soit de permettre au gouvernement élu, conformément à la loi, à servir l'intérêt public »⁴⁷⁰. Nous voyons ici que les fonctionnaires, incluant les responsables de l'accès à l'information, doivent aussi incarner dans leurs actions la démocratie représentative et servir le ministre. Contrairement à la première définition de la démocratie présentée, mettant au centre le citoyen, la démocratie représentative accorde la légitimité aux élus, qui eux représentent les citoyens par procuration. La Loi sur l'accès à l'information ne définit pas précisément de quelle démocratie les fonctionnaires doivent s'inspirer, si ce n'est que des deux, et les placent dans un certain conflit de valeurs, entre leur engagement envers la démocratie plus citoyenne, au travers du devoir d'assistance, et leur engagement envers le concept de démocratie représentative, qui leur intime d'être loyal au gouvernement et aux représentants politiques. C'est selon nous un des principaux éléments d'un certain conflit de valeurs dans lequel la Loi sur l'accès à l'information place les fonctionnaires et les coordonnateurs d'accès à l'information. Alors que la commissaire à l'accès à l'information demande plus de transparence et plus de reddition de compte, les fonctionnaires doivent aussi penser aux intérêts des élus, qui eux, représentent et incarnent l'intérêt public, dans la vision de la démocratie représentative.

Concrètement, cela fait en sorte que le fonctionnaire est placé devant un dilemme : répondre au demandeur, même si la demande peut être embarrassante pour le ministre ou le ministère, ou tenter de retenir de l'information, pour ne pas nuire à son devoir de loyauté. Or, nous sommes d'avis, au regard de nos entrevues, que pour les fonctionnaires et les coordonnateurs, les obligations en regard de la démocratie représentative sont beaucoup plus concrètes, dans leur quotidien, et beaucoup plus significatives que les obligations de la démocratie citoyenne, incarnées par le devoir d'assistance, qui ne s'ancre pas réellement dans leur quotidien. C'est selon nous une autre faiblesse de la loi : elle ne détermine pas clairement de quelle définition de la démocratie les fonctionnaires doivent s'inspirer, et la

⁴⁶⁹ Gouvernement du Canada. *Obligation de loyauté*. Secrétariat du Conseil du Trésor, En ligne. <<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/valeurs-ethique/code/obligation-loyaute.html>> (consulté le 22 décembre 2019).

⁴⁷⁰ Gouvernement du Canada. *Obligation de loyauté*. Secrétariat du Conseil du Trésor, En ligne. <<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/valeurs-ethique/code/obligation-loyaute.html>> (consulté le 22 décembre 2019).

démocratie par le citoyen actif est en quelque sorte en contradiction avec leur obligation envers la démocratie représentative, qui elle, prend le dessus au quotidien. Il faut, selon nous, que la LAI définisse mieux sa valeur démocratique, en indiquant pourquoi les fonctionnaires devraient rendre des comptes et publier leurs documents, au-delà des idéaux, en indiquant clairement au quotidien en quoi cela peut promouvoir l'intérêt public, même si cela se fait au détriment de la direction politique du moment.

Donc, nous croyons que tous gagneraient à ce que la Loi sur l'accès à l'information contienne des objectifs plus précis. Il vaudrait mieux définir l'idéal démocratique duquel s'inspirer, pour permettre aux travailleurs du secteur public de mieux comprendre leur rôle et ainsi d'adhérer à des principes qui font sens dans le contexte bureaucratique qui est le leur.

ANNEXE A

QUESTIONNAIRE

1. Pour débiter, pouvez-vous me parler brièvement de votre carrière en tant que professionnel de l'accès à l'information? Depuis combien de temps êtes-vous en poste et dans quels ministères avez-vous travaillé?
2. Pouvez-vous expliquer comment ça se passe quand vous traitez une demande d'AI, c'est-à-dire les procédures, les étapes, les délais.
3. Quels sont les obstacles ou les difficultés dans le traitement des demandes d'AI?
4. Est-ce différent d'un ministère à l'autre (si l'interviewé a travaillé dans plusieurs ministères)?
5. Est-ce que la collaboration avec les autres ministères peut ralentir ou poser un problème dans le traitement des demandes d'AI?
6. Les médias sont-ils impatients d'avoir des réponses lorsqu'ils font des demandes d'AI?
7. Les partis d'opposition sont-ils impatients d'avoir des réponses lorsqu'ils font des demandes d'AI?
8. Pour les collègues à qui vous demandez des informations pour traiter une demande d'AI, est-ce un fardeau pour eux de le faire?
9. Est-ce que le caractère sensible de certaines demandes peut poser problème?
10. La commissaire à l'information a produit des rapports prouvant qu'il y a de l'ingérence politique quelquefois dans le traitement des demandes d'AI. Comment voyez-vous ce problème?
11. Y a-t-il des changements dans le volume des demandes au fil de votre carrière? Y en a-t-il plus, et sont-elles plus complexes?
12. L'actualité politique peut-il entraîner un volume plus grand de demandes d'AI?
13. Pour terminer, y a-t-il quelque chose que vous aimeriez ajouter à ce sujet?

ANNEXE B

FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

Titre du projet de recherche

Les limites bureaucratiques de la Loi sur l'accès à l'information en perspectives comparées

Étudiant-chercheur

Simon Farago, maîtrise en science politique, 514-264-1763

Direction de recherche

Anne-Marie Gingras, département de science politique UQAM, gingras.anne-marie@uqam.ca

Préambule

Nous vous demandons de participer à un projet de recherche qui implique une entrevue de nature audio avec le chercheur d'environ une heure trente. Avant d'accepter de participer à ce projet de recherche, veuillez prendre le temps de comprendre et de considérer attentivement les renseignements qui suivent.

Ce formulaire de consentement vous explique le but de cette étude, les procédures, les avantages, les risques et inconvénients, de même que les personnes avec qui communiquer au besoin.

Le présent formulaire de consentement peut contenir des mots que vous ne comprenez pas. Nous vous invitons à poser toutes les questions que vous jugerez utiles.

Description du projet et de ses objectifs

- *Brève description du projet* ; le projet vise à comprendre les difficultés liées à l'application de la Loi sur l'accès à l'information du Canada. Le chercheur veut comprendre et analyser l'expérience d'un acteur ayant été mal étudié : les coordonnateurs d'accès à l'information.
- *Durée prévue du déroulement du projet*; le chercheur a prévu une période d'un mois pour effectuer ses entrevues, et de deux mois après les entrevues pour compléter son mémoire.
- *Nombre de participants impliqués*; une dizaine de coordonnateurs.
- *Population ciblée*; coordonnateurs d'accès à l'information de ministères fédéraux.
- *Objectifs poursuivis* : comprendre les difficultés liées à l'accès à l'information et trouver des pistes de solution.

Nature et durée de votre participation

- Nous vous demanderons de participer à une entrevue d'environ une heure trente avec le chercheur.
- Le chercheur pourra, à votre demande, vous envoyer un résumé de son mémoire ou le mémoire en entier lorsqu'il sera complété.
- L'entrevue aura lieu à un endroit choisi par le coordonnateur.
- L'entrevue sera enregistrée avec un magnétophone.

Avantages liés à la participation

Vous ne tirerez aucun avantage personnel de cette expérience. Par contre, vous pourrez contribuer à une meilleure compréhension de la réalité de l'accès à l'information au Canada.

Risques liés à la participation

Nous vous poserons des questions concernant votre travail. Nous n'insisterons pas si des questions vous mettent mal à l'aise ou si elles peuvent nuire à vous ou à votre carrière. Étant donné que nous vous demanderons de vous exprimer sur la nature de votre travail, sur votre relation avec votre environnement et avec vos collègues, il est toujours possible que cette recherche occasionne des répercussions sociales et des représailles à votre endroit.

Confidentialité

Votre nom et vos coordonnées n'apparaîtront pas dans le mémoire. Le chercheur va se servir d'une liste alphanumérique pour codifier les noms. La liste de noms et de coordonnées correspondant aux numéros restera en possession du chercheur, dans une clé USB avec mot de passe. Seuls le chercheur et sa directrice, Madame Anne-Marie Gingras, auront accès aux verbatim des entrevues. Toutes les informations reliées à la recherche seront conservées dans 2 clés USB avec mot de passe (une clé servant de sauvegarde). Les clés USB ainsi que les formulaires de consentements seront conservés sous clé dans une filière au domicile de l'étudiant. Les données seront conservées pour la durée de la recherche. Les données seront détruites après les délais prescrits selon la politique en vigueur de l'UQAM. Les données sur les clés USB seront détruites par formatage. Les formulaires de consentements seront détruits par déchiqueteuse.

Le chercheur pourra citer certains propos qui seront entendus lors de l'entrevue. Le chercheur demandera la permission du participant avant de citer ses propos. Le participant aura aussi la possibilité de réviser ses propos s'il le désire.

Utilisation secondaire des données

Acceptez-vous que les données de recherche soient utilisées pour réaliser d'autres projets de recherche dans le même domaine?

Oui_

Non_

Participation volontaire et retrait

Votre participation est entièrement libre et volontaire. Vous pouvez refuser d'y participer ou vous retirer en tout temps sans devoir justifier votre décision. Si vous décidez de vous retirer de l'étude, vous n'avez qu'à aviser Simon Farago verbalement; toutes les données vous concernant seront détruites.

Indemnité compensatoire

Aucune indemnité compensatoire n'est prévue.

Des questions sur le projet?

Pour toute question additionnelle sur le projet et sur votre participation vous pouvez communiquer avec les responsables du projet : Anne-Marie Gingras, gingras.anne-marie@uqam.ca et Simon Farago, 514-264-1763, simon.farago@hotmail.fr.

Des questions sur vos droits ? Le Comité d'éthique de la recherche pour les projets étudiants impliquant des êtres humains (CERPE) a approuvé le projet de recherche auquel vous allez participer. Pour des informations concernant les responsabilités de l'équipe de recherche sur le plan de l'éthique de la recherche avec des êtres humains ou pour formuler une plainte, vous pouvez contacter la coordination du CERPE :cerpe2@uqam.ca ou 514-987-3000, poste 6188.

Remerciements

Votre collaboration est essentielle à la réalisation de notre projet et l'équipe de recherche tient à vous en remercier.

Consentement

Je déclare avoir lu et compris le présent projet, la nature et l'ampleur de ma participation, ainsi que les risques et les inconvénients auxquels je m'expose tel que présenté dans le présent formulaire. J'ai eu l'occasion de poser toutes les questions concernant les différents aspects de l'étude et de recevoir des réponses à ma satisfaction.

Je, soussigné(e), accepte volontairement de participer à cette étude. Je peux me retirer en tout temps sans préjudice d'aucune sorte. Je certifie qu'on m'a laissé le temps voulu pour prendre ma décision.

Une copie signée de ce formulaire d'information et de consentement doit m'être remise.

Prénom Nom

Signature

Date

Engagement du chercheur

Je, soussigné(e) certifie

(a) avoir expliqué au signataire les termes du présent formulaire; (b) avoir répondu aux questions qu'il m'a posées à cet égard;

(c) lui avoir clairement indiqué qu'il reste, à tout moment, libre de mettre un terme à sa participation au projet de recherche décrit ci-dessus;

(d) que je lui remettrai une copie signée et datée du présent formulaire.

Prénom Nom

Signature

Date

ANNEXE C

CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE



No. de certificat: 2139
Certificat émis le: 16-10-2017

CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE

Le Comité d'éthique de la recherche pour les projets étudiants impliquant des êtres humains (CERPE 2: communication, science politique et droit, arts) a examiné le projet de recherche suivant et le juge conforme aux pratiques habituelles ainsi qu'aux normes établies par la *Politique No 54 sur l'éthique de la recherche avec des êtres humains* (Janvier 2016) de l'UQAM.

Titre du projet:	«La Loi d'accès à l'information au Canada : les limites bureaucratiques en perspectives comparées»
Nom de l'étudiant:	Simon FARAGO
Programme d'études:	Maîtrise en science politique
Direction de recherche:	Anne-Marie GINGRAS

Modalités d'application

Toute modification au protocole de recherche en cours de même que tout événement ou renseignement pouvant affecter l'intégrité de la recherche doivent être communiqués rapidement au comité.

La suspension ou la cessation du protocole, temporaire ou définitive, doit être communiquée au comité dans les meilleurs délais.

Le présent certificat est valide pour une durée d'un an à partir de la date d'émission. Au terme de ce délai, un rapport d'avancement de projet doit être soumis au comité, en guise de rapport final si le projet est réalisé en moins d'un an, et en guise de rapport annuel pour le projet se poursuivant sur plus d'une année. Dans ce dernier cas, le rapport annuel permettra au comité de se prononcer sur le renouvellement du certificat d'approbation éthique.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Boukala".

Mouloud Boukala
Président du CERPE 2 : Facultés de communication, de science politique et droit et des arts
Professeur, École des médias

BIBLIOGRAPHIE

Actes de colloques / conférences

- Clift, Dominique : «Le fonctionnaire et le droit du public à l'information», *Administration publique du Canada*, allocution présentée à la vingt-deuxième conférence de l'institut d'Administration Publique du Canada, Québec (8 et 11 septembre 1970), p. 53 à 57
- Gingras, Anne-Marie. *Atelier 2 : le contrôle de l'information : comment éviter la dérive?* (Québec, 26 et 27 octobre 2011). Coll. «sur la démocratie, les députés et les médias», *Assemblée Nationale*, p. 65-102.

Articles de journaux

- Belzile, Jean-Marc : «De l'information publique... pas si publique que ça», *Radio-Canada*, 9 novembre 2018, (en ligne) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1135056/accs-information-publique-donnees-difficultes-gouvernements-federal-provincial-recherche-journalistes>>, consulté le 30 octobre 2019.
- Bergeron, Émilie : «La réforme de l'accès à l'information bientôt adoptée?», *Agence QMI*, 17 mai 2019, (En ligne) <<https://www.tvanouvelles.ca/2019/05/17/la-reforme-de-laccs-a-linformation-bientot-adoptee>>, consulté le 30 octobre 2019.
- Buzzetti, Hélène : «L'accès à l'information est mal en point», *Le Devoir*, 23 Février 2019, (en ligne) <<https://www.ledevoir.com/politique/canada/521019/l-accs-a-l-information-est-mal-en-point-deploire-la-commissaire-sortante>>, consulté le 30 juin 2019
- Kilpatrick, Sean : «à 30 ans, la Loi sur l'accès à l'information a besoin d'un rajeunissement», *Radio Canada*, 1 juillet 2013, (En ligne) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/621284/loi-accs-information-30e-anniversaire>>, consulté le 30 octobre 2019.
- Krol, Ariane : «Vos informations, leur responsabilité», *La Presse +, Section Débats*, 15

octobre 2018, (en ligne) <http://plus.lapresse.ca/screens/37587d55-cb39-474c-9d986dd0fb15329a__7C__0.html?utm_medium=Email&utm_campaign=Internal+Share&utm_content=Screen>, consulté le 29 octobre 2019.

Presse canadienne, La : «le mécanisme fédéral d'accès à l'information est gravement malade disent les chercheurs», *Radio-Canada*, 16 octobre 2015, (en ligne) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/744748/acces-information-journaux-canadiens-enquete-municipalites-provinces-federal>>, consulté le 30 octobre 2019.

Radio-Canada : «Adoption de la loi sur la responsabilité», *Radio-Canada*, 8 décembre 2006, (en ligne) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/332809/loi-responsabilite-adoptee>>, consulté le 30 octobre 2019.

Articles de périodiques

Ackerman, John. M, Irma E. Sandoval-Ballesteros. «The Global Explosion of Freedom of Information Laws», *Administrative Law Review*, Vol. 58, No. 1 (2006) p. 85-130.

Brun, Henri. «le droit du public à l'information politique : un droit constitutionnel aux ancrages multiples», dans *Développements récent en droit d'accès à l'information*, Les Éditions Yvon Blais, volume 233, Cowansville (2005), p. 89-113.

Fenster, Mark. «Transparency in search of a theory», *European Journal of Social theory*, Vol. 18, no. 2, (2015) p. 150 à 167.

Gingras, Anne-Marie. «Access to information : An asset for democracy or ammunition for political conflict, or both?», *Administration publique du Canada*, vol. 55, no. 2, (Juin 2012), p. 221-246.

Hazell, Robert. «Freedom of information in Australia, Canada and New Zealand», *Public administration*, vol. 67, no.2, (1989), p. 189 -210.

Hazell, Robert, Ben Worthy et Mark Glover. «The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK. Does FOI Work?», *Palgrave Macmillan*, (2010), 15 pages.

Hazell, Robert, Mark Glover. «The impact of Freedom of information on whitehall», *Public administration*, vol. 89, no.4, (2011), p. 1664 -1681.

Michener, Greg. «FOI Laws Around The World», *Journal of democracy*, volume 22, numéro 2, (Avril 2011), p. 145-159.

Musselin, Christine. «Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques

publiques : deux approches pour un même objet?», *Revue Française de science politique*, Presses de Sciences Po, vol.55, (2005), p. 51 à 71.

Roberts, Alasdair. «Structural Pluralism and the Right to Information», *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 51, No. 3, (été 2001), p. 243-271.

_____ «Administrative discretion and the Access to Information Act : An 'internal law' on open government?», *Canadian Public Administration*, Vol. 45, no. 21, (2003), p. 175–194.

_____ «Spin Control: The Struggle over Access to Information», dans Shannon Sampert et Linda Trimble *Mediating Canadian Politics*, Toronto, Pearson, (2005), p. 256-276.

_____ «Spin Control and Freedom of Information: Lessons for the United Kingdom from Canada», *Public Administration*, Vol. 83, No. 1, (Mars 2005), p. 1 à 23.

Sergeant, Jean-Claude. «La difficile conquête du droit à l'information : The Freedom of Information Act: an Uphill Battle», *Revue Française de civilisation britannique*, XI-3, (2002) p. 1 à 13.

Wijnhoven, Fons, Michel Ehrenhard et Johannes Kuhn. «Open government objectives and participation motivations», *government information Quarterly*, numéro 32, (2015), p. 30-42.

Worthy, Ben. «More open but not more trusted? The effect of freedom of information Act 2000 on the United Kingdom Central government», *Governance : an international Journal of policy, administration and institution*, vol. 23, no. 4, (octobre 2010), p. 561 à 582.

Documents officiels

Desjardins, Jean Patrice, Magalie Jutras et Yves Boisvert. *L'impact du scandale des commandites sur la régulation des comportements des agents publics du gouvernement canadien*, Montréal : ENAP, Mai 2007, 50 p. (En ligne) <<http://archives.enap.ca/bibliotheques/2008/02/030017511.pdf>>, Consulté le 30 décembre 2019.

Douglas, Kristen et Hurtubise-Loranger, Élise et Lithwick, Dara. *La loi sur l'accès à l'information et les propositions de réforme*, Ottawa : Bibliothèque du parlement, Publication no 2005-55-F, révisée le 6 juin 2012, 29 pages.

Heintzman, Ralph. *Renouvellement de la fonction publique fédérale : vers une charte de la fonction publique*, Canada 2020, Compétences et enseignement supérieur au Canada, 2014, 35 pages, (en ligne) www.canada2020.ca,

Encyclopédies / dictionnaires

Boudreau, Philippe et Claude Perron. *Lexique de science politique*, 2^{ième} éd, Montréal, Chenelière éducation, 2006, 201 pages.

Lois

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. 1985, ch. A-1, Site web de la législation (Justice), (En ligne) <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/a-1/>

Monographies

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action Collective*. Paris : Éditions du Seuil, 1977, 436 p.

Drapeau, Michel W et Marc-Aurèle Racicot. *Federal acces to information and privacy legislation annotated 2014*. Toronto : Carswell, Thomson Reuters, 2013, chapitre 14.

Flanagan, Tom. *Winning power : Canadian Campaigning in the Twenty-First Century*, Montréal : Presses de l'Université McGill-Queen, 2014, 234 p.

Heintzman, Ralph. *Establishing the Boundaries of the Public service: Toward a new Moral Contract*. dans James Bickerton et B. Guy Peters *Governing Essays in honour of Donald J. Savoie*, p. 85-138. Montréal : Presses de l'Université McGill-Queen, 2013.s

Martin, Lawrence. *Harperland: The Politics of Control*. Toronto: Viking Canada, 2010, 320 p.

Paillé, Pierre et Alex Muchielli. *Chapitre 11 : L'analyse thématique*. dans *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. p. 231 à 314. Paris : Armand Colin, 2008.

Roberts, Alasdair. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Presses de l'Université Cambridge, 2006, 336 p.

Savoie, Donald J. *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*. Toronto : Presse de l'Université de Toronto, 2008, 441 p.

_____. *Power. Where Is It?* Montréal et Kingston : Presses de l'Université McGill-Queen, 2010, 302 p.

Savoie-Zajc, Lorraine. *Chapitre 13 : l'entrevue semi-dirigée*. dans Benoît Gauthier. *la recherche sociale*, p. 337-360, 5ieme éd, les Presses de l'Université du Québec, 2000.

Thomas, Paul G. *Communications and Prime Ministerial power*, dans *Governing Essay in honor of Donald J.Savoie*, p.54-84, Montreal : Presses de l'Université McGill-Queen, 2013.

Publications gouvernementales et internationales

Canavaggio , Perrine : «vers un droit d'accès à l'information publique : les avancées récentes des normes et des pratiques», *UNESCO*, Paris, 2014, 107 pages.

- Commissariat à l'accès à l'information du Canada. *Fiche de rendement 2007-2008 : problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada*. Commissariat à l'accès à l'information. Ottawa : (février 2009), 156 p.
- Commissaire à l'information du Canada. *Maximiser la conformité pour plus de transparence : rapport annuel 2008-2009*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (2009), 58 p.
- Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2009-2010 : réalisations marquantes sur la voie du succès*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (2010), 59 p.
- Commissaire à l'information du Canada. *La voie d'accès à une plus grande transparence ; rapport annuel 2010-2011*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (2011), 76 p.
- Commissaire à l'information du Canada. *Rapport spécial au parlement ; ingérence dans l'accès à l'information Partie 1*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (Mars 2011), pp.V à VII et pp. 45 p.
- Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2012-2013*. Gatineau : (2013), Commissariat à l'accès à l'information. 40 p.
- Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2013-2014*. Gatineau : (2014), Commissariat à l'accès à l'information. 48 p.
- Commissaire à l'information du Canada. *Un rapport spécial au parlement : Ingérence dans l'accès à l'information : Partie 2*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (Avril 2014), 66 p.
- Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2014-2015*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (2015), 58 p.
- Commissaire à l'information du Canada. *Viser juste pour la transparence : recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (Mars 2015), 108 pages.
- Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2016-2017*. Commissariat à l'accès à l'information. Gatineau : (juin 2017), 77 p.

Gouvernement du Canada. *Politique sur l'accès à l'information*. Secrétariat du Conseil du trésor. En ligne. <<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12453§ion=html>> (consulté le 29 décembre 2019).

Gouvernement du Canada. *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*. Secrétariat du conseil du trésor, (2011), 10 pages. En ligne. < <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049>> (consulté le 22 décembre 2019).

Gouvernement du Canada. *Obligation de loyauté*. Secrétariat du Conseil du Trésor, En ligne. <<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/valeurs-ethique/code/obligation-loyaute.html>> (consulté le 22 décembre 2019).

Gouvernement du Canada : *Revitaliser l'accès à l'information : fiches d'informations*. En ligne. <<https://ouvert.canada.ca/fr/contenu/revitaliser-laces-a-linformation-fiches-dinformation>> (consulté le 22 décembre 2019).

Gouvernement du Canada. *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens. Rapport du groupe d'étude de l'accès à l'information*. Présidé par le Secrétariat du conseil du trésor. (Juin 2002), 233 pages.

Maynard, Caroline. *Déclaration de la commissaire sur l'adoption du projet de loi C-58* Commissariat sur l'accès à l'information. En ligne. <<https://www.oic-ci.gc.ca/fr/ressources/communiqués-presse/declaration-de-la-commissaire-sur-ladoption-du-projet-de-loi-c-58>> (Consulté le 30 juin 2019).

Parlement du Canada. *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquences*. Première session, quarante-deuxième législature, 64-65-66-67-68, Elisabeth II, 2015-2016-2017-2018-2019. En ligne. <https://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C58/sanction-royal> (consulté le 30 juin 2019).