

LE DROIT À L'INFORMATION GOUVERNEMENTALE: L'INTERPRÉTATION RESTRICTIVE DES EXCEPTIONS S'IMPOSE-T-ELLE TOUJOURS COMME LA BONNE ?

Denis C. Kratchanov¹
Ottawa

Depuis l'entrée en vigueur, en 1983, de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, la Cour fédérale du Canada a généralement favorisé une interprétation restrictive des exceptions au droit d'accès à l'information que confèrent ces deux lois. Ce commentaire d'arrêts attire l'attention sur le fait que la Cour suprême du Canada a adopté une perspective différente au sujet des exceptions au droit d'accès. Cette approche, d'abord manifestée subtilement, est devenue plus apparente dans les décisions plus récentes de la Cour en cette matière. Loin de remettre en cause les fondements mêmes du droit à l'information gouvernementale, la Cour suprême semble plutôt vouloir reconnaître la saine tension et le difficile équilibre qui existent intrinsèquement entre ce droit et les exceptions qu'il porte en lui.

Since the come into force in 1983, (Access to Information Act and the Privacy Act), the Federal Court of Canada has generally favoured a restrictive interpretation of the exemptions to the right to information that these Acts provide. This case comment draws attention to the fact that the Supreme Court of Canada has adopted a different perspective for looking at exemptions to the right of access. This approach, first manifesting subtly, has become more apparent in the most recent decisions of the Court in this area. Far from questioning the basis for the existence of the right to government information, the Supreme Court rather appears to be recognizing the healthy tension and the difficult balance that inherently exist between this right and the exemptions that come with it.

<i>Introduction</i>	300
I. <i>Le cadre législatif</i>	301
II. <i>Le courant jurisprudentiel dominant : l'interprétation restrictive des exceptions au droit d'accès</i>	301
III. <i>Les décisions de la Cour suprême du Canada</i>	303
a) <i>L'arrêt Rubin</i>	303
b) <i>L'arrêt Dagg</i>	304
c) <i>Les arrêts Lavigne et Ruby</i>	305

¹ Denis C. Kratchanov, Avocat général, Ministère de la Justice du Canada, Ottawa. Les opinions exprimées par l'auteur sont les siennes seules et ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Ministère de la Justice.

d) <i>L'arrêt Macdonell</i>	307
e) <i>L'arrêt Gendarmerie royale du Canada</i>	308
f) <i>La demande d'appel Industrie</i>	309
<i>Conclusion</i>	311

Introduction

La législation canadienne en matière d'accès à l'information gouvernementale et aux renseignements personnels fête ses vingt ans d'existence en 2003. Elle permet depuis son entrée en vigueur à toute personne présente au Canada d'en connaître davantage sur le processus décisionnel interne du gouvernement et à tout individu de connaître ce que le gouvernement sait à son sujet.

Depuis 1983, la Cour suprême a rendu *cinq* décisions² concernant l'exercice du droit d'accès à l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI)³ et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP)⁴ et une décision⁵ concernant l'exercice de ce droit en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (Loi québécoise)⁶. Elle a aussi rejeté une demande d'autorisation en appel⁷. Sans dresser un bilan exhaustif des décisions qu'elle a rendues à ce jour, il nous apparaît opportun de jeter un regard sur la direction générale que semble vouloir adopter la Cour face au droit à l'information gouvernementale. Si, en cette matière, ses décisions initiales ne semblaient pas, à première vue, se démarquer du courant jurisprudentiel dominant établi à l'époque par la Cour fédérale, il en va tout autrement de ses plus récentes décisions qui remettent nettement en question le précepte selon lequel ces exceptions doivent être interprétées de manière restrictive, afin de permettre le plus grand accès à l'information.

² *Rubin c. Canada* (Greffier du Conseil Privé), [1996] 1 R.C.S. 6 [Rubin], *Dagg c. Canada* (Ministre des Finances), [1997] 2 R.C.S. 403 [Dagg]; *Lavigne c. Canada* (Commissariat aux langues officielles), 2002 CSC 53, 20 juin 2002 [Lavigne]; *Ruby c. Canada* (Solliciteur général du Canada), 2002 CSC 75, 21 novembre 2002 [Ruby] et *Canada* (Commissaire à l'information) *c. Canada* (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada) 2003 CSC 8, 6 mars 2003 [GRC].

³ L.R.C. 1985, c. A-1 [LAI].

⁴ L.R.C. 1985, c. P-21 [LPRP].

⁵ *Macdonell c. Québec* (Commission d'accès à l'information), 2002 CSC 71, 1er novembre 2002 [Macdonell].

⁶ L.Q. 1982, ch 30. [Loi québécoise].

⁷ *Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de l'Industrie du Canada*, C.S.C., dossier no 28884, demande d'autorisation en appel rejetée, 13 juin 2002 [Industrie]; *3430901 Canada Inc. c. Canada* (Ministre de l'Industrie), (1999), 177 F.T.R. 161 (C.F.) 1^{re} inst.; conf. par [2002] 1 C.F. 421 (C.F.A.) [3430101 Canada].

I. *Le cadre législatif fédéral*

La LAI donne, sous réserve de certaines exceptions et exclusions, un droit d'accès aux documents qui relèvent d'institutions fédérales, lesquelles sont énumérées à l'annexe I de la Loi. Son objet est de consacrer le principe du droit du public à la communication des documents de l'administration fédérale⁸.

La LPRP, qui a été adoptée simultanément à la LAI⁹, a, quant à elle, un double objet : protéger les renseignements personnels relevant des institutions fédérales et donner aux individus un droit d'accès aux renseignements personnels qui les concernent¹⁰. Comme la LAI, la LPRP contient aussi des exceptions au droit d'accès, lesquelles sont identiques, à quelques exceptions près, à celles qui se retrouvent dans la LAI.

II. *Le courant jurisprudentiel dominant : l'interprétation restrictive des exceptions au droit d'accès*

Dans l'ensemble, on peut affirmer que la Cour fédérale, tant dans sa Section de première instance que sa Section d'appel, a adopté une interprétation restrictive des dispositions législatives qui limitent cet accès.

Dès l'entrée en vigueur de la LAI, la Cour fédérale déclarait, en s'inspirant de l'alinéa 2(1) de la Loi, qu'en cas de doute quant à l'interprétation de la loi il fallait favoriser la communication des documents demandés.¹¹ Une approche similaire fut aussi adoptée par la Cour d'appel

⁸ LAI, *supra* note 3 (l'alinéa 2(1) de la LAI édicte ce qui suit : « La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif »).

⁹ LPRP, *supra* note 4 (voir les Annexes I et II de L.C. 1980-81-82-83, c. 111).

¹⁰ *Ibid.* (l'article 2 de la LPRP édicte ce qui suit : « La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent »).

¹¹ *Maislin Industries Limited c. Canada (Ministre de l'Industrie et du Commerce)*, [1984] 1 C.F. 939 aux pp. 942-43 (1^{re} inst.), une cause concernant l'application de la LAI, la Cour déclare : (« Il faut cependant souligner que, puisque le principe de base de ces lois est de codifier le droit du public à l'accès aux documents du gouvernement, deux conséquences en découlent : d'abord, les tribunaux ne doivent pas neutraliser ce droit sauf pour les motifs les plus évidents, de sorte qu'en cas de doute, il faut permettre la communication; deuxièmement, le fardeau de convaincre la cour doit incomber à la partie qui s'oppose à la communication, qu'il s'agisse, comme en l'espèce, d'une société privée ou d'un citoyen ou, dans d'autres cas, du gouvernement »). *Reyes v. Canada (Secretary of State)*, (des propos quasi identiques furent tenus presque simultanément par la même Cour en regard de la LPRP (1984), 9 Admin. L.R. 296 à la page 299 (F.C.T.D.)) : "It must also be emphasized that since the main purpose of these "access to information" statutes is to codify the right of public access to government

fédérale à différentes reprises¹².

Ce courant jurisprudentiel s'exprima sans doute de la façon la plus évidente dans une décision rendue en 1997 par la Cour d'appel fédérale au sujet de l'interprétation de l'alinéa 16(1)(c) de la LAI, lequel crée une exception qui protège les renseignements liés à des enquêtes. S'interrogeant sur la manière dont devait s'interpréter cette disposition, la Cour déclara :

Selon moi, donc, toutes les exceptions doivent être interprétées à la lumière de cette disposition [l'article 2]. C'est-à-dire que toutes les exceptions au droit d'accès doivent être précises et limitées. Cela signifie que lorsque deux interprétations sont possibles, la Cour doit, vu l'intention déclarée du législateur, choisir celle qui porte le moins atteinte au droit d'accès du public. C'est seulement de cette façon que la réalisation de l'objet de la Loi est possible. Il s'ensuit qu'une interprétation [d'une exception] qui permet au gouvernement de cacher des renseignements au public affaiblit l'objet déclaré de la Loi.

Il importe de souligner que cela ne signifie pas que la Cour doit remanier les exceptions prévues par la Loi afin de créer des exceptions plus limitées. Un tribunal doit toujours travailler avec le libellé qui lui a été soumis. Si le sens est manifeste, il n'appartient pas à la Cour ou à un autre tribunal de le modifier. Toutefois, si une disposition renferme une ambiguïté, c'est-à-dire qu'elle peut être interprétée de deux façons [comme l'alinéa 16(1)c) en l'espèce], alors la Cour doit, vu la présence de l'article 2, choisir l'interprétation qui porte le moins atteinte au droit du public à l'accès à des documents qui est prévu à l'article 4 de la Loi¹³.

Cette décision de la Cour d'appel fédérale ne fut pas portée en appel par le gouvernement et les motifs qui la sous-tendaient, c'est-à-dire que la Cour doit toujours choisir l'interprétation qui porte le moins atteinte au droit

information, two things follow: first, such public access ought not be frustrated by the Courts except upon the clearest of grounds so that doubt ought to be resolved in favour of disclosure; second, the burden of persuasion must rest upon the party resisting disclosure, in this case the government").

¹² *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1989] 1 C.F. 47 à la p. 60 (C.A.F.) : « Le paragraphe 2(1) énonce clairement que la Loi devrait être interprétée en tenant compte du principe que les documents de l'administration fédérale devraient être mis à la disposition du public et que les exceptions au droit d'accès du public devraient être « précises et limitées »; *Rubin c. Canada (SCHL)*, [1989] 1 C.F. 265 à la p. 276 (C.A.F.) (la Cour d'appel déclara que « La communication est la règle générale et l'exemption, l'exception, et c'est à ceux qui réclament l'exemption de prouver leur droit à cet égard »); et *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1995] 2 C.F. 110, p.129 (C.A.) : (« Il ressort aussi clairement de ces deux dispositions [articles 2 et 4] que le législateur fédéral voulait que la Loi ait une application libérale et large et que les exceptions au droit du public à la communication de ces documents soient précises et limitées »).

¹³ *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430, à la p. 444-45, aux paras. 23-24 (C.A.) [Rubin no. 2].

d'accès, ont par la suite été repris à au moins cinq reprises par les Sections d'appel et de première instance de Cour fédérale¹⁴ dans des causes concernant l'interprétation de cette même disposition de la LAI ou de la disposition similaire de la LPRP.

Il était ainsi devenu clair en 2002, comme la Cour suprême l'a constaté¹⁵ dans l'arrêt *Lavigne* et comme en font foi des décisions récentes de la Cour fédérale¹⁶, que le courant jurisprudentiel dominant voulait que les exceptions au droit d'accès s'interprètent de manière restrictive et qu'entre deux interprétations possibles d'une exception au droit d'accès, il fallait choisir celle qui diminuait le moins l'accès à l'information.

III – Les décisions de la Cour suprême du Canada

a) *L'arrêt Rubin*

La première décision de la Cour suprême du Canada au sujet de la LAI fut rendue en 1996¹⁷, mais la Cour se limita alors à endosser à l'unanimité les motifs de la décision dont il était fait appel¹⁸.

Dans l'arrêt *Rubin*, l'appelant avait fait une demande d'accès à l'information au Bureau du Conseil privé (le BCP) pour obtenir la correspondance entre le BCP et le Commissaire à l'information au sujet d'une plainte qu'il avait logée au Commissaire contre le BCP au sujet d'une demande d'accès faite précédemment. La LAI prévoit à son article 35 que les enquêtes du Commissaire sont secrètes, mais ne prévoit aucune exception spécifique à cette fin dans la partie de celle-ci intitulée « Exceptions » (laquelle regroupe les articles 13 à 26). Pour justifier son refus de communiquer les renseignements demandés, le BCP invoqua l'article 35 de la LAI, malgré le fait qu'il se trouve dans la partie « Enquêtes » de la Loi.

La Cour d'appel fédérale fit droit à la position adoptée par le BCP et

¹⁴ *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission de l'immigration et du statut de réfugié)* (1997), 140 F.T.R. 140 (C.F.) (1^{re} inst.); *Hoogers c. Canada (Minister of Communications)* (C.F.A.) (1998), 83 C.P.R. (3d) 380 (C.F.) (1^{re} inst.); *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2000] 3 C.F. 589 (C.A.), renversé sur ce point par 2002 S.C.C. 75; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)* (2000), 261 N.R. 19 (C.A.F.), confirmé par 2002 S.C.C. 53.

¹⁵ *Lavigne*, *supra* note 2 au para. 30.

¹⁶ *Merck Frosst Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé nationale)*, [2000] F.C.J. No. 1281, par. 6, (C.F. 1^{re} inst.), décision confirmée par 2002 F.C.J. No. 150 (C.F.A.); *Promaxis Systems Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et services gouvernementaux)*, [2002] FCT 921, T-1755, 30 août 2002, par. 5-6 (C.F. 1^{re} inst.), et [*Promaxis*] *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur Général)*, 2002 FCT 974, T-2027-00, 13 septembre 2002, par. 14-15 (C.F. 1^{re} inst.) [*Compagnie des chemins*].

¹⁷ *Rubin*, *supra* note 2.

¹⁸ *Rubin c. Canada (Greffier du Conseil Privé)*, [1994] 2 C.F. 707 (C.A.).

reconnu ainsi l'existence d'une nouvelle exception au droit d'accès dans la Loi¹⁹.

En endossant les motifs de la Cour d'appel fédérale, la Cour suprême signalait ainsi, dans sa première décision concernant le droit d'accès prévu par la LAI, que même si les exceptions devaient être précises et limitées, ces dernières n'étaient pas subordonnées au droit d'accès et qu'il fallait tenir compte de la Loi dans son ensemble, pour décider si un document devait être communiqué par le gouvernement.

b) *L'arrêt Dagg*

En 1997, la Cour suprême rendit sa première décision motivée sur l'application de la LAI²⁰. Bien que la Cour fut divisée 5 contre 4 quant au résultat à donner à l'appel, les motifs de la majorité et de la minorité se recoupent à plusieurs égards. Ainsi, M. le juge Cory, qui rédigea les courts motifs de la majorité, s'exprima en accord avec les motifs de M. Le juge La Forest, qui rédigea l'opinion dissidente, au sujet de la façon d'aborder l'interprétation de la LAI et de la LPRP²¹. En fait, le seul désaccord apparent entre la majorité et la minorité repose sur une appréciation différente de l'application des faits au droit²². Sur ce point, la majorité ordonna au Ministre des Finances de communiquer à l'appelant les documents qui faisaient l'objet du litige.

Dans cette affaire, l'appelant avait demandé accès aux feuilles de présences tenues par le ministère des Finances lorsque des individus entrent au lieu de travail les fins de semaines. Sur ces feuilles apparaissaient les nom, numéro d'identification et signature d'employés du ministère. Comme l'appelant ne contestait pas le refus du Ministre de lui communiquer les numéros d'identification et les signatures des employés, la Cour suprême devait décider si les noms des employés étaient des renseignements personnels au sens de la LPRP, lesquels sont protégés par l'exception au droit d'accès prévue à l'article 19 de la LAI.

M. le juge La Forest, s'exprimant avec l'appui de la majorité sur ce point, souligna que l'on ne pouvait donner une interprétation étroite à l'exception visant les renseignements personnels car cela reviendrait à subordonner la LPRP à la LAI, alors que les deux lois sont égales entre elles²³.

¹⁹ *Ibid.* à la p. 712 (« Il se dégage donc de ces deux paragraphes [2(1) et 4(1)] que la Loi [sur l'accès à l'information] crée un droit d'accès, mais que ce droit n'est pas absolu. Il doit en effet être examiné à la lumière d'autres dispositions de la Loi et des exceptions y prévues, certaines desquelles se trouvent regroupées aux articles 13 à 26 »).

²⁰ L'arrêt *Dagg*, *supra* note 2.

²¹ *Ibid.* à la p. 412 au para. 1.

²² *Ibid.* à la p. 413 au para. 7.

²³ *Ibid.* à la p. 428 au para. 51 (« L'appelant souligne à juste titre que, sous le régime de

Comme les propos du juge La Forest étaient énoncés dans le contexte particulier de l'application de l'exception visant les renseignements personnels, laquelle fait référence à la LPRP, on pouvait y voir la création d'une règle d'interprétation distincte visant uniquement cette exception. Cela pouvait se justifier par le fait que le législateur désirait clairement que l'on tienne également compte des objets de la LPRP, adoptée simultanément à la LAI, dans l'interprétation de cette dernière.

c) *Les arrêts Lavigne et Ruby*

Dans l'arrêt *Lavigne*, l'intimé Robert Lavigne avait demandé accès, en vertu de la LPRP, aux renseignements personnels qui le concernaient et qui avaient été recueillis par la Commissaire aux langues officielles dans le cadre d'une enquête menée à la suite d'une plainte que l'intimé avait faite contre son employeur, un ministère fédéral.

La Commissaire aux langues officielles avait refusé de lui donner accès à ses renseignements en invoquant l'alinéa 22(1)b) de la LPRP, lequel crée une exception au droit d'accès lorsque la communication des renseignements demandés risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites. Au moment de répondre à la demande d'accès de l'intimé, la Commissaire aux langues officielles avait terminé son enquête au sujet de la plainte que l'intimé avait déposée. Se fondant sur la jurisprudence antérieure de la Cour fédérale²⁴, la Section de première instance²⁵ et la Section d'appel²⁶ de cette Cour rejetèrent l'application de l'article 22 de la LPRP, considérant que cette disposition ne pouvait s'appliquer après que l'enquête de la Commissaire aux langues officielle eût été terminée. Comme dans une autre²⁷ de leurs décisions qui portait sur l'alinéa 16(1)c) de la LAI, lequel est le pendant de l'alinéa 22(1)b) de la LPRP, les deux Sections de la Cour fédérale considérèrent que comme cette disposition pouvait recevoir deux interprétations, l'une limitant son application aux enquêtes terminées et l'autre permettant son application à des enquêtes futures ou au processus d'enquête, elles devaient choisir, compte tenu de l'objet de la LPRP, l'interprétation qui limite davantage l'application de l'exception.

La Cour suprême, quant à elle, choisit à l'unanimité une tout autre façon d'aborder la question. Dans un jugement rendu le 20 juin 2002, elle examina

la *Loi sur l'accès à l'information*, l'accès est la règle. Il est également vrai que les exceptions à cette règle doivent être limitées à celles que la Loi prévoit expressément, et qu'il incombe à l'administration fédérale de prouver que les renseignements en cause relèvent de l'une de ces exceptions. Il ne s'ensuit pas, cependant, que l'exemption des « renseignements personnels » devrait recevoir une interprétation étroite qui reviendrait à subordonner la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à la *Loi sur l'accès à l'information* »).

²⁴ *Rubin no 2*, *supra* note 13.

²⁵ *Lavigne c. Canada (Commissaire aux langues officielles)* (1998), 157 F.T.R. 15.

²⁶ *Lavigne no. 2*, *supra* note 14.

²⁷ *Rubin no. 2*, *supra* note 13.

d'abord le libellé de l'article 22 afin de déterminer si le législateur avait voulu en limiter l'application à une enquête précise et circonscrite dans le temps. Non seulement la Cour ne trouva-t-elle pas une telle limite à l'article 22, mais elle constata que « Le législateur prend soin de préciser que l'al. 22(1)b conserve son sens large et général par l'énumération non limitative d'exemples »²⁸ et elle conclut que :

Bref, rien à l'al. 22(1)b ne doit s'interpréter comme restreignant la portée du mot « enquête » aux seules enquêtes en cours ou à celles sur le point de commencer, ni comme limitant la portée générale de ce mot à des enquêtes précises. Il n'est donc pas justifié de limiter la portée de cet article²⁹.

La Cour ne semble donc voir qu'une seule interprétation possible à la disposition en cause et arrive à cette conclusion sans se formaliser du fait que cette interprétation puisse être perçue comme une interprétation large des exceptions au droit d'accès. Faisant référence au courant jurisprudentiel dominant, la Cour écrit :

Les exceptions à la divulgation des renseignements personnels ont généralement été interprétées d'une manière restrictive par les tribunaux. Il n'en demeure pas moins, comme le disait le juge McDonald, de la Cour d'appel fédérale, que « [s]i le sens [du libellé d'une disposition] est manifeste, il n'appartient pas à la Cour ou à un autre tribunal de le modifier » (*Rubin c. Canada (Ministre des Transports)* [...])³⁰.

Par ailleurs, comme l'exception prévue à l'alinéa 22(1)b nécessite la démonstration que la communication des renseignements personnels risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquête, la Cour décida, compte tenu des faits de la cause, que la Commissaire aux langues officielles n'avait pas réussi à faire cette démonstration. La Cour ordonna donc la communication des renseignements personnels demandés par M. Lavigne.

La Cour réaffirma son interprétation de la même disposition de la LPRP dans l'arrêt *Ruby*, rendu le 21 novembre 2002. Elle y conclut donc que l'exception prévue à l'al. 22(1)b ne s'applique pas qu'aux enquêtes déjà en cours ou prévues³¹.

²⁸ L'arrêt *Lavigne*, *supra* note 2 au para. 53.

²⁹ *Ibid.* au para. 54.

³⁰ *Ibid.* au para. 55.

³¹ *Ruby*, *supra* note 2 au para. 63 (la Cour suprême rétablit également la décision du juge de première instance statuant que l'intimé, le Solliciteur général, avait réussi à établir l'existence du risque vraisemblable de préjudice requis pour que l'exception puisse être invoquée).

d) *L'arrêt Macdonell*

Dans cet arrêt rendu le 1er novembre 2002 et issu d'une demande d'accès présentée en vertu de la *Loi québécoise*, une majorité des juges de la Cour suprême adopta essentiellement le même raisonnement que la Cour avait adopté à l'unanimité dans l'arrêt *Lavigne*. Compte tenu des similitudes entre la législation fédérale et provinciale en la matière, cette décision est pertinente à l'interprétation de la LAI et de la LPRP.

Dans cette affaire, la Cour devait réviser la décision de la Commission d'accès à l'information de confirmer le refus de l'Assemblée nationale du Québec de divulguer des documents relatifs aux dépenses de députés préparés par des employés de l'Assemblée et remis aux députés. Selon la disposition pertinente de la *Loi québécoise*, un document produit par l'Assemblée nationale pour le compte d'un député n'est pas accessible sans le consentement de ce député. La Commission d'accès avait jugé que l'exception était applicable dès lors qu'il est démontré que le document demandé a été préparé pour le compte d'un député et cela même si le document sert aussi à l'Assemblée elle-même.

Après avoir examiné la question de la norme de contrôle applicable à la décision de la Commission d'accès à l'information, la Cour se divise 5 contre 4 quant au caractère raisonnable de la décision de la Commission.

Selon les juges majoritaires, la Commission d'accès à l'information a eu raison de conclure que dès qu'il avait été établi que le document demandé avait été produit pour le compte du député, l'exception était applicable et qu'il importait peu que le document serve aussi à l'Assemblée ou qu'il porte sur une activité accessoire au rôle de député. Comme dans l'arrêt *Lavigne*, les juges majoritaires mettent de côté l'approche favorisant une interprétation restrictive des exceptions au droit d'accès dès lors que le texte de l'exception ne requiert, selon eux, aucune interprétation³². Reprenant ce qu'ils disaient dans l'arrêt *Lavigne*, ils reconnaissent l'existence de la règle selon laquelle « les exceptions à la divulgation ont généralement été interprétées de manière limitative »³³, mais refusent de l'appliquer. Ils concluent plutôt au caractère raisonnable de la décision de la Commission d'accès à l'information, lequel est fondé sur « le libellé clair de la disposition, la nécessité de concilier les deux droits fondamentaux prévus dans la *Loi sur l'accès* et le traitement distinct prévu par le législateur pour les documents de députés »³⁴.

Contrairement à l'arrêt *Lavigne*, rendu seulement cinq mois auparavant, où la Cour s'était prononcée à l'unanimité quant aux principes d'interprétation des exceptions au droit d'accès, quatre juges de la Cour suprême empruntent cette fois une voie différente. Les quatre juges dissidents soulignent pour leur part que l'exception au droit d'accès doit être

³² *Macdonell*, supra note 5 au para. 18.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* au para. 19.

interprétée de manière restrictive compte tenu du contexte législatif, de l'objet de la loi et de l'objet spécifique de l'exception³⁵. En d'autres termes, selon eux, l'opinion majoritaire ne tiendrait pas compte de l'objet de la loi.

e) *L'arrêt Gendarmerie royale du Canada*

Cette décision, la dernière en date de la Cour suprême au sujet de l'interprétation de la LAI, a permis à la Cour d'élaborer davantage sur la portée des exceptions au droit d'accès que contient cette loi. Comme dans l'arrêt *Dagg*, cette affaire portait sur l'interprétation de l'exception visant les renseignements personnels tels que ceux-ci sont définis dans la LPRP. La GRC avait reçu une demande d'accès visant la liste des affectations de quatre gendarmes au cours de leurs carrières respectives. Elle avait initialement refusé de communiquer ces renseignements, soutenant qu'il s'agissait de renseignements personnels. La recommandation du Commissaire à l'information de les communiquer ne lui a pas non plus fait changer d'avis. Celui-ci s'est alors adressé à la Cour fédérale pour obtenir la communication de ces renseignements, mais tant la section de première instance que la section d'appel ont confirmé que le refus de la GRC était fondé en droit. La Cour suprême infirma à l'unanimité ces décisions et ordonna à la GRC de communiquer les renseignements demandés. Comme nous le verrons, toutefois, ceci ne veut pas dire que la Cour a adopté une interprétation restrictive des exceptions au droit d'accès.

Reprenant d'abord les principes généraux d'interprétation qu'elle avait établis dans l'arrêt *Dagg*, la Cour suprême rappelle que, lorsque des « renseignements personnels » tels que définis dans la LPRP sont demandés en vertu de la LAI, ces deux lois doivent être lues ensemble et qu'aucune ne doit l'emporter sur l'autre³⁶. Elle ajoute ensuite, comme elle l'avait fait précédemment dans *Dagg*, que le législateur a énoncé en termes très généraux l'expression « renseignements personnels » et qu'il ne lui appartient pas d'en limiter la portée³⁷. Jusque-là, la Cour confirme ce qu'elle avait affirmé dans l'arrêt *Dagg*, c'est-à-dire qu'une interprétation étroite de l'exception visant les renseignements personnels reviendrait à subordonner la LPRP à la LAI. Là où la Cour va plus loin que dans l'arrêt *Dagg*, c'est en affirmant que :

L'article 2 de la Loi sur l'accès à l'information prévoit que les exceptions au droit d'accès doivent être « précises et limitées », mais il n'établit pas pour autant de présomption en faveur de la communication³⁸.

³⁵ *Ibid.* aux paras. 69-71 (on peut s'étonner du fait que les quatre juges minoritaires dans l'arrêt *Macdonell* s'étaient joints à leurs collègues dans l'arrêt *Lavigne* rendu cinq mois auparavant).

³⁶ *GRC*, *supra* note 2 au para. 21.

³⁷ *Ibid.* au para. 26.

³⁸ *Ibid.* au para. 21.

La Cour vient ainsi établir de façon générale pour toutes les exceptions au droit d'accès que celles-ci, malgré qu'elles soient « précises et limitées », ne doivent pas pour autant être interprétée de la manière la plus restrictive qu'il soit. Ce faisant, elle se dissocie de l'école de pensée³⁹ selon laquelle l'article 2 de la LAI exige qu'en cas de doute sur l'interprétation d'une exception, il faille toujours choisir celle qui favorise la communication des renseignements demandés. Elle arrive toutefois à la conclusion, malgré cette reconnaissance que les exceptions doivent recevoir une interprétation pleine et entière, que les renseignements demandés tombaient dans l'exception à la définition de « renseignements personnels » que le législateur avait prévue à l'égard de certains renseignements relatifs aux fonctionnaires et que ces renseignements devaient être communiqués.

f) *La demande d'appel Industrie*

Dans l'affaire *Industrie*, les appelants contestaient l'application par le Ministre de l'Industrie de l'alinéa 21(1)a) de la LAI, la disposition créant une exception au droit d'accès visant les avis et recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre, à certains documents relatifs à la décision du ministre de refuser des licences permettant d'offrir des services de radiocommunication. Le 13 juin 2002, la Cour suprême rejeta la demande d'autorisation d'appel.

En première instance, la Cour fédérale avait donné, en interprétant une exception au droit d'accès, un poids équivalent, sinon supérieur, aux valeurs qui sous-tendent cette exception en comparaison au poids à être donné à l'objet de la LAI⁴⁰.

Le demandeur d'accès en appela de cette décision. Dans son jugement, la Cour d'appel décrit de la façon suivante l'argument mis de l'avant par celui-ci :

Les appelants soutiennent que le juge n'a pas tenu compte dans son analyse des deux principes fondamentaux applicables à l'interprétation de la *Loi sur l'accès à l'information* auparavant reconnus par la Cour fédérale: le droit du public d'avoir accès

³⁹ Voir le texte lié aux notes 10 à 12.

⁴⁰ 3430901 *Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, (1999) 177 F.T.R. 161 à la p. 169, aux paras. 44-45 (C.F. 1^{ère} Inst.) (« L'interprétation de l'exception prévue par la Loi doit respecter l'objet de la Loi tel qu'énoncé au paragraphe 2(1), tout en assurant que l'objectif de l'exception est atteint. Le droit du public d'être informé du fonctionnement de l'administration n'est pas un droit absolu. Il doit céder devant les valeurs que les exceptions prévues par la loi veulent protéger. « Les exceptions prévues aux alinéas 21(1)a) et b) ont pour objet d'assurer l'intégrité du processus décisionnel de l'administration. L'aspect de politique générale qui les sous-tend est qu'une communication trop complète pourrait avoir comme résultat de restreindre la communication ouverte et franche qui doit exister entre les conseillers du gouvernement et les décideurs »). Version française de la décision sur le site internet de la Cour fédérale: <http://decisions.fct-cf.gc.ca/cf/1999/t-648-98.html>.

aux documents de l'administration fédérale doit recevoir une interprétation large tenant compte de l'objet de la loi énoncé au paragraphe 2(1) et, de ce fait, les exceptions doivent faire l'objet d'une interprétation aussi restreinte que nécessaire pour respecter leur objet et le libellé utilisé pour les exprimer⁴¹.

La Cour d'appel confirma le jugement du juge de première instance, affirmant que celui-ci ne s'était pas trompé en considérant à la fois l'objet de la Loi et les valeurs qui sous-tendent l'exception invoquée⁴².

La Cour d'appel a ainsi convenu avec la Section de première instance que, même si l'interprétation des exceptions prévues dans la LAI doit être conforme à son objectif, le public n'a pas un droit absolu de connaître le fonctionnement du gouvernement et que le droit du public vient donc après les valeurs que les exceptions prévues dans la Loi cherchent à protéger. La Cour confirma la décision selon laquelle les documents protégés par le Ministre de l'Industrie n'avaient pas à être communiqués à l'appelant.

Non satisfait de la décision de la Cour d'appel, le Commissaire à l'information présenta une demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada. Dans son *factum* à cette Cour, le Commissaire décrit de la façon suivante l'enjeu soulevé par cette cause :

The decision of the Federal Court of Appeal in this case has established a new approach to the interpretation of exemptions set out in the Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1 (the "Act"). This new interpretative approach, which requires that the purpose underlying the exemption be balanced with the purposes set out in subsection 2(1) of the Act, conflicts with the previous approach taken by the Federal Court of Appeal and with the principles articulated by this Court⁴³.

Bien qu'il soit toujours téméraire de tirer des conclusions d'un refus de la Cour suprême d'entendre un appel, ce refus laisse entrevoir que la Cour suprême considérait la décision de la Cour d'appel dans cette affaire comme compatible avec les principes d'interprétation qu'elle avait émis précédemment sur cette question, ce qui semble avoir été confirmé plus tard quand la Cour suprême a rendu ses décisions dans les arrêts *Lavigne, Ruby* et *GRC*.

⁴¹ 3430901 *Canada Inc.*, *supra* note 7 à la p. 438 au para. 23.

⁴² *Ibid.* au para. 24 (« À mon avis, il ressort clairement du paragraphe 44 de ses motifs que le juge [de première instance] n'a pas commis d'erreur de droit en ne tenant pas compte de la nécessité d'interpréter les exceptions prévues par la Loi en considérant à la fois l'objectif de la Loi et les valeurs qui sous-tendent les exceptions invoquées, et en particulier, en ce qui concerne l'alinéa 21(1)a), la préservation des échanges sans entraves de renseignements entre les fonctionnaires participant au processus décisionnel »).

⁴³ *Factum* du Commissaire à l'information du Canada, Demande d'autorisation d'appel dans *Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de l'Industrie du Canada*, dossier no 28884, 29 octobre 2001 à la p. 137.

Conclusion

Dans les six décisions qu'elle a rendues jusqu'à date sur l'exercice du droit d'accès à l'information gouvernementale, la Cour suprême du Canada a choisi une interprétation des exceptions à ce droit qu'on ne pourrait qualifier de restrictive.

Un doute au sujet de la véritable orientation que la Cour suprême désire donner à l'interprétation des exceptions au droit d'accès semble toutefois subsister et s'explique par le fait que jusqu'à l'arrêt *GRC*, la Cour ne rejette pas clairement l'approche restrictive fondée sur l'article 2 de la *LAI* généralement suivie par la Cour fédérale. La Cour fédérale continue ainsi en 2002 à rendre des décisions fondées sur cette approche restrictive à l'interprétation des exceptions au droit d'accès⁴⁴.

Au-delà de la réserve judiciaire que propose la Cour suprême lorsque le libellé d'une exception est claire, il est possible d'affirmer selon nous que la Cour suprême ne souhaite pas diminuer, par l'application d'une règle d'interprétation, la portée des exceptions au droit d'accès que le législateur a édictées en contrepois au droit d'accès lui-même.

C'est ce qu'elle fait dans l'arrêt *Rubin* en donnant à une disposition l'effet d'une exception même si elle ne se retrouvait pas dans la partie « Exceptions » de la Loi. C'est ce qu'elle fait également de manière explicite dans l'arrêt *Dagg* en ce qui a trait à l'exception visant les renseignements personnels et qu'elle a réitéré dans l'arrêt *GRC* relativement à toutes les exceptions. C'est aussi ce qu'elle fait dans les arrêts *Lavigne*, *Ruby* et *Macdonell* en affirmant que la seule interprétation possible d'une exception au droit d'accès était, dans les faits, une interprétation large de cette exception.

Aussi louable le droit d'accès soit-il, il demeure en effet impensable que celui-ci ne souffre d'aucune exception, aussi étroite soit-elle⁴⁵. On peut donc dire que ces exceptions sont un prérequis à l'existence du droit d'accès. Et si elles sont d'une égale importance au droit d'accès à l'information, les exceptions ne peuvent et ne doivent pas recevoir une interprétation exigüe simplement parce qu'il s'agit d'exceptions. Elles doivent plutôt recevoir une interprétation qui est compatible avec la volonté du législateur de protéger certains intérêts par une exception, tout en accordant un droit d'accès aux

⁴⁴ Voir *Promaxis*, supra note 16 aux paras. 5-6; et *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur Général)*, supra note 16 aux paras. 14-15, 2002 FCT 974, T-2027-00, 13 septembre 2002 (C.F. 1^{ère} Inst.).

⁴⁵ À cet effet, voir *Babcock c. Canada (Procureur Général)* 2002 CSC 57, au para. 15 (la Cour suprême a reconnu, dans le contexte de l'interprétation de la *Loi sur la preuve au Canada* que «La confidentialité des délibérations du Cabinet est essentielle au bon gouvernement» et elle fait de cette confidentialité un principe fondamental qui entre parfois en conflit avec un autre principe fondamental, l'obligation du pouvoir exécutif de rendre compte de ses actes).

documents qui ne sont pas visés par celles-ci.

En adoptant la LAI et la LPRP, le législateur a établi un équilibre, aussi imparfait soit-il, entre le droit d'accès et les exceptions nécessaires à ce droit d'accès. La Cour suprême nous rappelle, dans ses décisions, que le respect de cet équilibre requiert, non pas une interprétation large ou étroite de ces exceptions, mais une interprétation qui tienne également compte des valeurs contradictoires qui s'opposent dans un tel cadre législatif : d'une part, la nécessité, dans une société libre et démocratique, que les citoyens soient bien informés et que leur gouvernement soit ouvert et transparent⁴⁶ et, d'autre part, l'intérêt public à ce que le gouvernement fonctionne de manière effective et efficace, qu'il utilise prudemment ses ressources et qu'il préserve la confidentialité de renseignements personnels, commerciaux et gouvernementaux de nature délicate⁴⁷.

Certains déploreront le changement de cap que les décisions de la Cour suprême laissent entrevoir et ils prédiront que les documents de l'administration publique seront de plus en plus difficiles à obtenir. Selon nous rien n'est moins sûr. Dans *trois des six* décisions qu'elle a rendues, c'est-à-dire les arrêts *Dagg*, *Lavigne* et *GRC*, la Cour suprême n'a-t-elle pas ordonné la communication des renseignements qui avaient été demandés, et cela malgré le refus d'adopter une interprétation restrictive des exceptions au droit d'accès ? Il serait donc téméraire de croire que l'application d'exceptions au droit d'accès est soudainement devenue plus facile, car si la Cour n'a pas adopté une attitude restrictive en ce qui a trait à l'interprétation de celles-ci, elle s'est par ailleurs montrée exigeante dans l'application des exceptions aux faits de chaque cause⁴⁸.

Qu'il s'agisse d'une exception qui requiert la démonstration d'un préjudice, comme c'était le cas dans l'arrêt *Lavigne*⁴⁹ ou d'une exception qui

⁴⁶ Principe réitéré dans l'arrêt *GRC*, *supra* note 2 au para. 32 (« La Loi sur l'accès à l'information accorde à tout membre du public un accès égal à ces renseignements parce que la possibilité d'en obtenir la communication est considérée nécessaire en règle générale pour obliger l'État à rendre compte de ses actes et permettre aux citoyens de participer davantage aux processus décisionnels »). *R. c. Mentuck*, 2001 CSC 76, au para. 51. La Cour suprême a aussi rappelé l'existence de ce principe dans le contexte d'une interdiction de publication demandée par le ministère public dans une cause criminelle (« Comme la Cour l'a reconnu dans *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, à la p. 976 (« la participation à la prise de décisions d'intérêt social et politique doit être encouragée et favorisée », principe fondamental sur lequel repose une société libre et démocratique »).

⁴⁷ *Sierra Club of Canada c. Canada (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 41 (une discussion récente des circonstances qui justifient la confidentialité de documents dans le processus judiciaire malgré la transparence de celui-ci).

⁴⁸ Dans *Dagg*, *supra* note 2 et *GRC*, *supra* note 2, la Cour suprême a même, malgré le refus d'adopter une approche restrictive à l'interprétation des exceptions, infirmé des décisions de la Cour d'appel fédérale qui avaient cautionné le refus de communiquer du gouvernement.

⁴⁹ Dans *Lavigne*, *supra* note 2, la Cour suprême a conclu que le Commissaire n'avait pu

porte en elle un élément discrétionnaire, comme dans l'arrêt *Dagg*⁵⁰, la Cour suprême a ainsi rappelé au gouvernement que le seul fait d'adopter la bonne interprétation d'une exception au droit d'accès ne suffisait pas toujours pour démontrer que l'accès aux documents en litige fut correctement refusé. L'application d'une exception au droit d'accès ne dépend donc pas seulement de l'interprétation qu'on fait de celle-ci. D'autres facteurs, tels l'appréciation des faits de chaque cause, la nature de la preuve du préjudice que causerait la divulgation et l'exercice adéquat de la discrétion d'invoquer ou non une exception sont tout aussi importants.

Le droit d'accès à l'information gouvernementale est donc toujours bien vivant. Il suffit d'ouvrir un quotidien pour s'en convaincre : presque tous les jours on peut lire en manchette d'un quotidien ou d'une autre publication un article qui cite comme source « des documents obtenus grâce à la Loi sur l'accès à l'information ».

faire la preuve que la communication des documents demandés risquerait vraisemblablement de nuire à des enquêtes futures.

⁵⁰ Dans *Dagg*, *supra* note 2 1, la Cour suprême s'est entendue à l'unanimité sur l'interprétation de l'exception au droit d'accès, mais s'est divisée 5 contre 4 en appliquant le droit aux faits de l'instance. En *obiter*, la Cour a également fixé des paramètres à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du responsable d'une institution fédérale de divulguer des documents

