


Le 18 juin 2012

Monsieur Wayne G. Wouters
Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet
Bureau du Conseil privé
Édifice Langevin, pièce 332B
80, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0A3

Monsieur, 

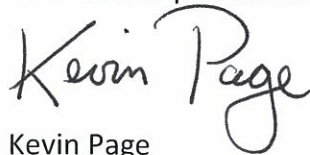
La présente fait suite à ma lettre du 30 mai 2012. Dans cette dernière, j'expliquais pourquoi les renseignements sur les mesures d'économie prises par les ministères du gouvernement dans le cadre du budget de 2012 devaient être communiqués. Comme je l'ai indiqué, la demande de renseignements a été faite conformément au pouvoir que me confère le paragraphe 79.3 (1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* (L.R.C. (1985), ch. P-1).

Comme le préfigurait ma lettre précédente, j'ai demandé un avis juridique sur la question. Vous trouverez ci-joint une opinion expliquant pourquoi la demande de renseignements constitue une demande directe au sens de la *Loi*. Ainsi : les renseignements sont de nature financière ou économique, ils sont détenus par les administrateurs généraux des ministères, leur obtention est nécessaire à l'exercice du mandat du directeur parlementaire du budget et ils ne sont visés par aucune des exemptions prévues par la *Loi*. Les renseignements auraient dû être fournis comme demandé; votre bureau et les autres ministères qui ont omis de le faire contreviennent donc à leurs obligations légales.

Il est dans l'intérêt du Parlement et du public canadien que nous obtenions immédiatement l'information demandée. Comme je l'ai déjà indiqué, ce n'est que lorsque le Parlement aura cette information qu'il pourra exercer son rôle constitutionnel de contrôle des finances publiques.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Le directeur parlementaire du budget,



Kevin Page

P.j.

le 18 juin 2012

**AVIS PRODUIT POUR
LE DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET**

Résumé

Le 12 avril 2012, le directeur parlementaire du budget (le « DPB ») a demandé aux administrateurs généraux de lui fournir de « l'information relative aux mesures d'économie que prend [le] ministère » en ce qui concerne le budget de 2012. Il fondait sa demande sur le paragraphe 79.3(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*¹.

Dix-huit ministères sur quatre-vingt-deux ont répondu à sa demande.

Le 15 mai 2012, le greffier du Conseil privé a répondu au nom des administrateurs généraux. Il a exprimé des préoccupations au sujet de la communication de l'information demandée, notamment au vu des obligations contractuelles du gouvernement aux termes des conventions collectives.

Le greffier a précisé que le gouvernement fournira « l'information » aux employés touchés et aux syndicats dont ils sont membres, qu'il entreprendra ensuite les réductions prévues et qu'il « fera connaître l'information voulue à ce sujet ». Il a fourni un résumé des réductions de dépenses projetées et s'est engagé à fournir d'autres informations sommaires.

Le 30 mai 2012, le DPB a renouvelé sa demande auprès du greffier. Il a fait observer que les administrateurs généraux sont tenus de communiquer l'information demandée et que les exceptions prévues par la loi ne s'appliquent pas à la demande présentée le 12 avril 2012.

Le présent avis examine le fondement juridique de l'obligation de communiquer l'information demandée par le DPB. Selon cet avis, les soixante-quatre ministères qui n'ont pas encore communiqué au DPB l'information demandée ne se conforment pas à la *Loi sur le Parlement du Canada*.

La *Loi* prévoit la communication, en temps opportun, des données financières et économiques. Aucune exception législative n'a été invoquée et aucune exception ne se dégage non plus de l'analyse de la correspondance. Par conséquent, les ministères qui ne se sont pas conformés à la demande ont l'obligation légale de fournir l'information.

¹ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C., 1985, ch. P-1 (la « Loi »), dans sa version modifiée par la *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9.

Faits

Le 12 avril 2012, le DPB a demandé à certains ministères et organismes² de lui communiquer :

[...] l'information relative aux mesures d'économie que prend votre ministère dans le cadre de l'annexe I du budget de 2012³.

Le DPB demandait à ce que l'information soit fournie « le plus tôt possible ». Huit organismes se sont conformés à la demande⁴. Soixante-quatorze n'ont pas répondu.

Le 9 mai 2012, le DPB a réitéré sa demande auprès des entités qui n'avaient pas répondu⁵ en fixant la date limite pour la réponse au 23 mai suivant⁶. Huit autres organismes ont répondu⁷.

Le 15 mai 2012, le greffier du Conseil privé a écrit au DPB au nom des administrateurs généraux. Il a fourni de l'information sommaire sur les réductions de dépenses prévues, mais a donné à entendre que le DPB ne recevrait pas le niveau de détail requis pour répondre à la demande du 12 avril précédent. Sa lettre faisait état des obligations contractuelles du gouvernement aux termes des conventions collectives⁸.

Le 30 mai 2012, dans sa réponse au greffier, le DPB a fait observer ce qui suit :

² Pour consulter la liste complète, voir le document suivant : http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Requests/IR0080_Distribution_List.pdf.

³ http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Requests/IR0080_letter_FR.pdf.

⁴

- Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés (23 avril 2012);
- Ponts Jacques-Cartier et Champlain incorporée (23 avril 2012);
- Commissariat à l'intégrité du secteur public (24 avril 2012);
- Commission des champs de bataille nationaux (25 avril 2012);
- Commission de la capitale nationale (25 avril 2012);
- Bureau de la sécurité des transports du Canada (26 avril 2012);
- Commission canadienne de sûreté nucléaire (27 avril 2012);
- Centre de recherches pour le développement international (27 avril 2012).

⁵ http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/Monitoring_the_Budget_2012_FR.pdf.

⁶ Lettre de M. Kevin Page, directeur parlementaire du budget, adressée à divers sous-ministres (9 mai 2012), lettre de rappel modifiant la demande d'information IR0080. Voir : http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Requests/Revised_IR0080_letter_FR.pdf.

⁷

- Service administratif des tribunaux judiciaires (10 mai 2012);
- Commissaire à la protection de la vie privée du Canada (17 mai 2012);
- Vérificateur général du Canada (18 mai 2012);
- Commissariat au lobbying du Canada (22 mai 2012);
- Via Rail Canada Incorporé (24 mai 2012);
- Agence spatiale canadienne (25 mai 2012);
- Commission de la fonction publique (25 mai 2012);
- Téléfilm Canada (25 mai 2012).

⁸ Lettre de M. Wayne Wouters, greffier du Conseil privé, adressée à M. Kevin Page, directeur parlementaire du budget (15 mai 2012), en réponse à la demande d'information IR0080 au nom des administrateurs généraux. Voir :

http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Responses/Response_IR0080_PCO_May_15_2012_FR.pdf

1. le DPB a le droit de recevoir communication de l'information en vertu du paragraphe 79.3(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, 1985;
2. les administrateurs généraux sont tenus de fournir « gratuitement et en temps opportun, [...] toutes données financières ou économiques qui sont en la possession [du] ministère »;
3. les raisons invoquées par le greffier ne figurent pas au rang des exceptions à l'obligation de communication prévues par la loi;
4. les administrateurs généraux sont tenus de fournir l'information demandée;
5. le DPB demeure disposé à recevoir l'information demandée le 12 avril 2012;
6. le DPB a pris des mesures pour examiner ses pouvoirs et rédiger un avis juridique présentant sa compréhension des faits en l'espèce⁹.

À la suite de l'envoi de la lettre du greffier, seuls deux ministères ont répondu à la demande présentée par le DPB. À l'heure actuelle, soixante-six organismes n'ont toujours pas fourni l'information demandée¹⁰.

⁹ Lettre de M. Kevin Page, directeur parlementaire du budget, adressée à M. Wayne Wouters, greffier du Conseil privé (30 mai 2012), en réponse à la lettre du 15 mai 2012 de M. Wouter. Voir : http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Responses/Response_Wouters_PCO_May_30_FR.pdf.

¹⁰

- Administration canadienne de la sûreté du transport aérien
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
- Affaires étrangères
- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Agence canadienne de développement économique du Nord
- Agence canadienne de développement international
- Agence de développement économique Canada pour les régions du Québec
- Agence de la santé publique du Canada
- Agence de promotion économique du Canada
- Agence des services frontaliers du Canada
- Agence du revenu du Canada
- Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Anciens Combattants Canada
- Bibliothèque et Archives du Canada
- Bureau du commissaire du centre de la sécurité des télécommunications
- Bureau du Conseil privé
- Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
- Centre national des arts
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Commerce international
- Commission canadienne du lait
- Commission canadienne du tourisme
- Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
- Commission de révision agricole du Canada
- Commission des libérations conditionnelles
- Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses
- Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
- Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
- Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
- Conseil des produits agricoles du Canada
- Conseil du Trésor du Canada
- Conseil national de recherches du Canada
- Défense nationale
- Directeur des poursuites pénales

Analyse

La Loi

La *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1 (la « *Loi* »), a été modifiée par la *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9. Les modifications créaient le poste de directeur parlementaire du budget¹¹. La *Loi* lui conférait également le pouvoir d'obtenir les données nécessaires à l'exercice de son mandat. Le paragraphe 79.3(1) de la *Loi* modifiée prévoit ce qui suit :

Sous réserve des dispositions de toute autre loi fédérale renvoyant expressément au présent paragraphe, le directeur parlementaire du budget a le droit, sur demande faite à l'administrateur général d'un ministère, au sens des alinéas *a)*, *a.1)* ou *d)* de la définition de « ministère » à l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ou à toute personne désignée par cet administrateur général pour l'application du présent article, de prendre connaissance, gratuitement et en temps opportun, de toutes données financières ou économiques qui sont en la possession de ce ministère et qui sont nécessaires à l'exercice de son mandat.

Le paragraphe 79.3(1) est suivi d'une disposition prévoyant des exceptions :

79.3(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux données financières ou économiques qui, selon le cas :

a) sont des renseignements dont la communication est restreinte en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou d'une disposition figurant à l'annexe II de cette loi;

-
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
 - École de la fonction publique du Canada
 - Environnement Canada
 - Finances Canada
 - Gendarmerie royale du Canada
 - Industrie Canada
 - Instituts de recherche en santé du Canada
 - Justice Canada
 - Marine Atlantique S.C.C.
 - Office national du film du Canada
 - Parcs Canada
 - Patrimoine canadien
 - Pêches et Océans Canada
 - PPP Canada Inc.
 - Ressources humaines et Développement des compétences Canada
 - Ressources humaines et Développement des compétences Canada (travail)
 - Ressources naturelles Canada
 - Santé Canada
 - Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
 - Sécurité publique Canada
 - Service canadien du renseignement de sécurité
 - Service correctionnel Canada
 - Services partagés Canada
 - Société canadienne d'hypothèques et de logement
 - Société Radio-Canada/CBC
 - Statistique Canada
 - Transports Canada
 - Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
 - Tribunal canadien du commerce extérieur

¹¹ Par. 79.1(1).

b) sont contenues dans les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés au paragraphe 69(1) de cette loi, sauf si elles sont également contenues dans tout autre document au sens de l'article 3 de cette loi et ne sont pas des renseignements visés à l'alinéa a)¹².

Les conditions relatives à la validité d'une demande

Selon le paragraphe 79.3(1), la demande d'information présentée par le DPB doit remplir les conditions suivantes :

1. La demande est faite à l'administrateur général d'un ministère ou à la personne désignée et vise l'information en la possession de ce ministère.
2. L'information concerne :
 - a. les données financières ou économiques;
 - b. les données nécessaires à l'exercice du mandat du DPB.
3. L'information ne concerne pas, selon le cas :
 - a. les renseignements dont la communication est restreinte en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou d'une disposition figurant à l'annexe II de cette loi;
 - b. les données contenues dans les documents confidentiels du Cabinet.

L'analyse des conditions

La première condition

Dans ce cas-ci, la demande du DPB a été faite directement aux administrateurs généraux ou à leurs homologues¹³. Il n'est pas contesté que l'information se trouve en la possession des ministères.

Conclusion relative à la première condition

Les conditions relatives à la validité de la demande sont donc remplies.

¹² *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, par. 79.3(1) et (2).

¹³ Pour ce passage, il faut se reporter à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La définition de « ministère », à l'article 2, vise : a) l'un des ministères mentionnés à l'annexe I, a.1) l'un des secteurs de l'administration publique fédérale mentionnés à la colonne 1 de l'annexe I.1, d) tout établissement public; « établissement public » : personne morale mentionnée à l'annexe II. Le présent avis ne porte pas sur la question de savoir s'il existe d'autres entités gouvernementales dont l'absence de mention à l'article 79.3 pourrait entraver le travail du directeur parlementaire du budget et s'il convient de les inclure.

La deuxième condition

La question de savoir si les renseignements demandés sont des « données financières ou économiques » relève de l'interprétation législative. Dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd*, la Cour suprême du Canada explique la méthode d'interprétation moderne des lois :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur¹⁴.

Cette méthode s'inspire de l'article 12 de la *Loi d'interprétation fédérale* :

Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet¹⁵.

Bien que le point de départ de l'interprétation d'un texte législatif soit le sens ordinaire des mots, celui qui l'interprète doit aussi tenir compte de l'objet du texte dans le cadre du régime législatif examiné. Le *Concise Oxford Dictionary* définit ainsi le terme « data » :

Datum / n. (pl. data: see data as main entry). 1 a piece of information. 2 a thing known or granted; an assumption or premiss from which inferences may be drawn (see sense-datum). 3 a fixed starting-point of a scale etc. (datum-line). [L, = thing given, neut. past part. of dare give]¹⁶

Quant au terme « donnée », le *Petit Robert* le définit ainsi :

Donnée n. f. (1771; de donner). 1 Sc. Ce qui est donné, connu, déterminé dans l'énoncé d'un problème, et qui sert à découvrir ce qui est inconnu. Les données de problème. 2 Ce qui est admis, connu ou reconnu, et qui sert de base à un raisonnement, de point de départ pour une recherche (Cf. Point de départ, élément de base). Les données d'une science, d'une recherche expérimentale. Données statistiques. Manquer de données. V. Élément, renseignement. « Pour traiter l'ensemble du problème, nous devons le plus possible partir de données exactes » (Romain). – Psycho. Le donné* (4°). « Les données immédiates de la conscience » (Bergson). – Inform. Représentation conventionnelle d'une information (fait, notion, ordre d'exécution) sous une forme (analogique ou digitale) permettant d'en faire le traitement automatique. 3° Élément fondamental (circonstances principales, caractères) sur lequel un auteur bâtit un ouvrage. Les données d'un roman, d'une comédie¹⁷.

Ces définitions indiquent que le sens premier de « donnée » concerne les faits et les renseignements utilisés aux fins d'étude et de recherche, notamment les résultats des études et des recherches ou les conclusions qui en sont tirées.

Selon l'*Oxford English Dictionary*, « financial » signifie « [o]f, pertaining, or relating to finance or money matters »; quant au terme « finance », il signifie « [t]he

¹⁴ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 154 D.L.R. (4e) 193, par. 21.

¹⁵ *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 12.

¹⁶ *The Concise Oxford English Dictionary*, 9e éd., à l'entrée « data ».

¹⁷ *Le Petit Robert*, 1^{re} éd., à l'entrée « données ».

pecuniary resources: ... of a sovereign or state [or] ... of a company or an individual ». Le terme « economic » y est défini ainsi : « [o]f, relating to, or concerned with the science of economics or with the economy in general ...; relating to the development and regulation of the material resources of a community or state¹⁸ ».

La version française de la disposition utilise les termes « financières » et « économiques ». Selon le *Petit Robert*, « financière » et « économique » signifient respectivement :

financier : 1. Relatif aux ressources pécuniaires, à l'argent. ... 2. Relatif aux finances publiques. ... 3. Relatif aux affaires d'argent.

économique : Qui concerne la production, la distribution, la consommation des richesses ou l'étude de ces phénomènes¹⁹.

Le sens ordinaire des termes « données financières ou économiques » est donc les faits et les renseignements qui se rapportent aux ressources pécuniaires canadiennes ainsi qu'à la réglementation et à la création de ressources matérielles canadiennes.

Il faut interpréter les termes « données financières ou économiques » dans le contexte des articles et de l'objet de la *Loi* considéré dans son ensemble. La *Loi* ne contient pas d'énoncé de son objet, mais il est évident que l'objet principal de l'article 79.3 est de permettre au DPB d'avoir accès à l'information et aux données nécessaires à l'exécution de son mandat. La définition de « données financières ou économiques » est donc intimement liée au mandat du DPB.

Le mandat du DPB est énoncé à l'article 79.2 de la *Loi* :

79.2 Le directeur parlementaire du budget a pour mandat :

a) de fournir au Sénat et à la Chambre des communes, de façon indépendante, des analyses de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale;

b) à la demande de l'un ou l'autre des comités ci-après, de faire des recherches en ce qui touche les finances et l'économie du pays :

(i) le Comité permanent des finances nationales du Sénat ou, à défaut, le comité compétent du Sénat,

(ii) le Comité permanent des finances de la Chambre des communes ou, à défaut, le comité compétent de la Chambre des communes,

(iii) le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes ou, à défaut, le comité compétent de la Chambre des communes;

c) à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d'examiner les prévisions budgétaires du gouvernement, de faire des recherches en ce qui touche ces prévisions;

¹⁸ *The Oxford English Dictionary*, 2^e éd., à l'entrée « financial ».

¹⁹ *Le Petit Robert*, 1^{re} éd., à l'entrée « financière ».

d) à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement, d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement.

Le mandat du DPB comporte trois grands volets :

1. l'analyse indépendante de la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale (al. a));
2. des recherches effectuées à la demande de l'un des comités énumérés aux sous-alinéas (i) à (iii) (al. b)), de même que des recherches effectuées à la demande de tout comité parlementaire à qui a été confié le mandat d'examiner les prévisions budgétaires du gouvernement (al. c));
3. l'évaluation du coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du Parlement (al. d)), à la demande de tout comité parlementaire ou de tout membre de l'une ou l'autre chambre du Parlement²⁰.

Il s'agit d'un très vaste mandat visant la réalisation de recherches et d'analyses. Ce mandat doit être exercé de manière indépendante, rigoureuse et fiable. L'intention de la loi est de faire en sorte que les législateurs les plus importants du Canada se fondent sur les résultats obtenus.

Par conséquent, le DPB doit pouvoir prendre connaissance de suffisamment de « données financières ou économiques » pour exécuter son mandat.

Il s'ensuit que les termes « données financières ou économiques » sont donc employés dans la *Loi* dans un sens suffisamment large pour permettre au DPB d'avoir les renseignements nécessaires pour réaliser des analyses de « la situation financière du pays, des prévisions budgétaires du gouvernement et des tendances de l'économie nationale ».

Dans le cas présent, l'information demandée au titre du paragraphe 79.3(1) l'a été aux fins de la réalisation du premier volet du mandat du DPB cité précédemment. Cette information vise à appuyer l'analyse des projections du gouvernement relatives aux charges de programmes directes présentées dans le budget de 2012. Les compressions de ces charges sont un facteur essentiel du retour escompté à un excédent financier. Or, environ 70 % de ces compressions sont liées à des « gains d'efficacité » non précisés²¹. Étant donné que les autorités du secteur public, notamment le gouvernement fédéral, ne parviennent pas toutes à obtenir des gains d'efficacité durables sans toucher concrètement les services ou sans apporter les redressements fiscaux nécessaires, le DPB a demandé des informations détaillées sur les plans des organismes fédéraux visant les « économies » financières. L'évaluation des risques et des incertitudes sous-jacentes de ces « économies » permettrait de mieux saisir la situation financière du pays et les prévisions budgétaires du gouvernement.

²⁰ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, al. 79.2a)–d).

²¹ Ministère des Finances, *Emplois, croissance et prospérité à long terme : Le plan d'action économique de 2012*, Ottawa, ministère des Finances, 2012, p. 239. Document en ligne : <http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>.

Conclusion relative à la deuxième condition

Il appert que la deuxième condition relative à la validité de la demande est remplie. La demande du DPB visait les données financières ou économiques nécessaires à l'exécution de son mandat.

La troisième condition

Le mandat du DPB est assujéti à deux restrictions prévues par la *Loi*. En effet, le DPB ne peut consulter les données financières ou économiques qui tombent sous le coup de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* ou d'une disposition figurant à l'annexe II de cette loi, ou qui sont contenues dans les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine visés au paragraphe 69(1) de cette loi²². Aucune de ces restrictions ne s'applique dans le cas qui nous occupe.

L'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* précise l'information qui ne peut être communiquée sous le régime de cette loi :

Renseignements personnels

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Cas où la divulgation est autorisée

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où :

- a) l'individu qu'ils concernent y consent;
- b) le public y a accès;
- c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*²³.

L'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui est très long, est incorporé par renvoi à l'alinéa c) et est annexé au présent avis.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* définit ainsi, à l'article 3, le terme « renseignements personnels » : « les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable²⁴ ».

Le DPB a demandé aux administrateurs généraux de fournir « l'information relative aux mesures d'économie que prend [le] ministère ». Il ne s'agit donc pas de « renseignements personnels » au sens de l'article 3. L'information ne vise pas des employés identifiables dont les postes peuvent être touchés par des réductions de personnel. Le tableau intitulé « Mesures d'économie par catégorie », joint à la demande d'information, que les administrateurs généraux devaient remplir et retourner au DPB,

²² *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, s 79.2a).

²³ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 19.

²⁴ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 3. La définition comporte une liste non exhaustive d'exemples. Cette définition s'applique à l'article 19 de la même loi.

démontre que les données demandées ne permettent pas d'identifier des personnes en particulier²⁵.

L'information sur les coupes prévues dans certains secteurs du ministère ou de l'organisme indiquerait seulement le nombre de postes qui peuvent être touchés et ne dévoilerait pas l'identité des personnes concernées. Même si ces données permettaient en quelque sorte d'identifier une personne, elles pourraient être rendues anonymes afin de protéger les renseignements personnels avant leur communication au DPB.

Les renseignements personnels ne font pas partie de la catégorie des « données financières ou économiques ». Toutefois, lorsque des renseignements sont en jeu, le DPB n'a pas le droit d'y avoir accès à moins qu'ils ne soient visés par l'une des exceptions prévues au paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* est incorporée à celle-ci par le renvoi figurant à l'article 24. Le paragraphe 24(1) de cette loi prévoit le refus de communiquer des documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II. Cette annexe contient la liste des lois ayant leurs propres dispositions relatives à la confidentialité ou à la divulgation restreinte.

Ces dispositions visent l'information communiquée par un tiers conformément à une loi figurant à la liste. La communication de l'information par le tiers est souvent exigée par la loi et, par conséquent, concerne l'information que ce tiers est tenu de communiquer au gouvernement. D'autres dispositions portent sur le mandat accordé à l'institution fédérale.

À titre d'exemple, l'*annexe* mentionne l'article 37 de la *Loi sur la Banque de développement du Canada*. Cette disposition consacre l'obligation de confidentialité d'un banquier envers ses clients, établie en common law, et vise à préserver le lien de confiance dans le contexte du mandat que cette loi confère à la Banque de développement du Canada²⁶. Par conséquent, l'annexe II n'est pas pertinente dans le cas qui nous occupe.

²⁵ Directeur parlementaire du budget, « Demande d'information : Information relative aux mesures d'économie que prend votre ministère dans le cadre de l'annexe I du budget de 2012 » (12 avril 2012), Parlement du Canada, http://www.parl.gc.ca/PBO-DPB/documents/InformationRequests/Requests/IR0080_letter_FR.pdf.

²⁶ *Loi sur la Banque de développement du Canada*, L.C. 1995, ch. 28, art. 37.

L'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que celle-ci ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine. Il donne une liste, non exhaustive, de sept types de documents qui, à titre de documents confidentiels du Cabinet, sont soustraits à la communication :

- a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
- c) *ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;*
- d) *documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;*
- e) *documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);*
- f) *avant-projets de loi ou projets de règlement;*
- g) *documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à f)²⁷.*

Certaines catégories de documents concernent de l'information que le DPB est peu susceptible de demander, comme l'ordre du jour du Cabinet ou un avant-projet de loi.

Il est possible que le DPB demande à obtenir des données figurant dans un document confidentiel du Cabinet. En effet, cela se produirait si ces données faisaient partie d'un mémoire au Cabinet ou de communications entre les ministres qui concernent la formulation d'une politique gouvernementale. Par conséquent, les alinéas *a), b), d), e)* ou *g)* pourraient s'appliquer au type de renseignements demandés par le DPB.

Cela ne signifie pas que ces renseignements peuvent être exemptés de la communication. L'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet s'applique à l'information, pas simplement aux documents proprement dits. Il faut évaluer chaque élément d'information figurant dans un document afin d'établir s'il entre dans l'une des catégories visées à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les alinéas qui pourraient s'appliquer à l'information demandée par le DPB décrivent les documents de manière téléologique. Seuls les documents dont la finalité est précisée (p. ex. « à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil » ou « destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil ») sont considérés comme des documents confidentiels du Cabinet²⁸. Il est peu probable que les données financières ou économiques du type demandé par le DPB répondraient aux critères relatifs à la confidentialité des documents du Cabinet. De toute façon, ces données existent sans doute sous une forme autre que celle fournie au Cabinet ou à un

²⁷ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, al. 69(1)a) à f).

²⁸ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, al. 69(1)a) et e).

ministre pour les discussions au Cabinet. Les données existant sous cette autre forme n'entreraient pas dans l'une ou l'autre des catégories visées à l'article 69²⁹.

Conclusion relative à la troisième condition

Par conséquent, la troisième condition relative à la validité de la demande du DPB est remplie.

Conclusion générale

Puisque l'information demandée par le DPB constitue des données financières ou économiques qui sont nécessaires à l'exercice de son mandat et puisqu'il ne s'agit pas de renseignements personnels – dont la communication est restreinte par la *Loi sur l'accès à l'information* –, ni de renseignements figurant dans un document confidentiel du Cabinet, les administrateurs généraux sont tenus de répondre à la demande du DPB.

Joseph Magnet, MSRC, B.A., LL.B., LL.M., Ph.D., membre du Barreau de l'Ontario, professeur titulaire, Université d'Ottawa

Tolga R Yalkin, B.Comm., LL.B., B.C.L., M.Phil (droit), conseiller financier principal, Le Bureau du Budget Parlementaire, et professeur de droit, Université d'Ottawa

²⁹ Pour plus de renseignements sur l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*, voir Tolga R Yalkin et Michelle Bloodworth, « Cabinet Confidential: Limiting Freedom of Information » (2012) 30 RNDC 85, p. 91.