



# La Banque de l'infrastructure du Canada

## ET LE DROIT DU PUBLIC À L'INFORMATION



Par Keith Reynolds

2017

## **LA BANQUE DE L'INFRASTRUCTURE DU CANADA ET LE DROIT DU PUBLIC À L'INFORMATION**

Par Keith Reynolds

Révision : Charley Beresford

2017

Le Columbia Institute souhaite souligner le soutien que le Syndicat canadien de la fonction publique a apporté à ce projet. Il remercie aussi les bureaux des commissaires à l'information du Canada, de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve-et-Labrador, tout comme les protecteurs du citoyen du Manitoba et du Yukon, pour leurs réponses à nos demandes de renseignements. Merci aussi au Centre for Law and Democracy pour les informations relatives à la situation qui prévaut ailleurs dans le monde. Enfin, nous remercions les personnes qui ont révisé ce document.

Relecture et mise en page : Nadene Rehnby, Hands on Publications

Traduction française : François Couture

ISBN : 978-0-9781918-7-0

Photos en couverture : travaux routiers à Halifax, photo de KM&G-Morris/Flickr; construction du Skytrain à Burnaby, photo de Mark Klotz/Flickr; une éolienne en Ontario, photo de One.Juniper/Flickr.

Disponible en ligne, en anglais et en français :  
[columbiainstitute.ca/resources/infrastructure-bank](http://columbiainstitute.ca/resources/infrastructure-bank)



# TABLE DES MATIÈRES

PHOTO DE LA CONSTRUCTION DU PONT  
PORT MANN : PROVINCE DE LA C.-B.

<b>CHAPITRE 1</b>	Introduction.....	4
<b>CHAPITRE 2</b>	La création de la Banque de l'infrastructure du Canada .....	6
<b>CHAPITRE 3</b>	La Banque de l'infrastructure du Canada et la transparence....	9
<b>CHAPITRE 4</b>	Les lois sur l'accès à l'information et les entreprises privées qui fournissent des services publics .....	12
<b>CHAPITRE 5</b>	Les commissaires à l'information s'inquiètent .....	14
	Canada .....	14
	Ontario .....	15
	Québec .....	16
	Manitoba .....	17
	Terre-Neuve-et-Labrador.....	17
	Colombie-Britannique.....	18
<b>CHAPITRE 6</b>	La situation ailleurs dans le monde.....	19
<b>CHAPITRE 7</b>	Conclusion .....	21

# Introduction



Qu'est-ce que les Canadiens ont le droit de savoir à propos du coût et des répercussions de ces projets qui, dans certains cas, impliquent plusieurs milliards de dollars pour une durée de 30 ans ?

PHOTO KIRIL STRAX/FICKR

**CES DERNIÈRES ANNÉES, LES SERVICES PUBLICS DES CANADIENS** sont de plus en plus fournis par des entités privées, surtout des entreprises privées, ou, parfois, des organismes sans but lucratif. Il en découle plusieurs problématiques graves. L'une d'elles concerne le coût des services fournis par le privé, un point sur lequel les vérificateurs généraux fédéral et provinciaux se sont exprimés.

Une autre problématique a reçu moins d'attention : la transparence. Qu'est-ce que les Canadiens ont le droit de savoir à propos du coût et des répercussions de ces projets qui, dans certains cas, impliquent plusieurs milliards de dollars pour une durée de 30 ans ?

Cette question suscite une préoccupation croissante chez les personnes responsables des lois d'accès à l'information, au Canada comme à l'étranger. En 2015, la commissaire à l'information du Canada écrivait que « les différents gouvernements qui se sont succédé ont diversifié les types d'organisations qui exercent des fonctions publiques et ont modifié leurs structures. Les entités quasi commerciales, les organismes de services spéciaux et les partenariats public-privé sont de plus en plus utilisés par les gouvernements pour exercer leurs activités »<sup>1</sup>. Les commissaires à l'information ont souligné que, contrairement aux organismes publics qui fournissent des services gouvernementaux, dans bien des cas l'entreprise privée n'est pas assujettie aux lois sur l'accès à l'information. D'ailleurs, ils réclament des correctifs en ce sens.

Le droit du citoyen d'être informé sur les organisations qui fournissent les services est fondamental dans le système démocratique canadien. La Cour suprême du Canada, dans un jugement rendu en 1997, a conclu que « la législation en matière d'accès à l'information a pour objet général de favoriser la démocratie en aidant à garantir que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus

1 Commissaire à l'information du Canada, « Viser juste pour la transparence : Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information », mars 2015, p. 8, [oic-ci.gc.ca/telechargements-downloads/userfiles/files/fra/reports-publications/Special-reports/Modernization2015/OIC\\_14-418\\_Modernization\\_french\\_v5.pdf](http://oic-ci.gc.ca/telechargements-downloads/userfiles/files/fra/reports-publications/Special-reports/Modernization2015/OIC_14-418_Modernization_french_v5.pdf).



démocratique, et que les politiciens et bureaucrates demeurent redevables envers la population »<sup>2</sup>.

Parmi l'information la plus importante à laquelle la population devrait avoir accès figurent les dépenses financées par les gouvernements par la fiscalité. Il faut que le contribuable puisse garder confiance dans la manière dont les gouvernements dépensent l'argent de leurs impôts. Si cette information est cachée, la confiance disparaît.

En juin 2017, le gouvernement fédéral a adopté une loi qui réduira son obligation de rendre des comptes à la population. Avec la création de la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC), il investira 35 milliards de dollars dans des projets d'infrastructure conçus pour attirer des investisseurs privés. C'est exactement dans ce type de projets — des infrastructures et des services publics fournis par l'entreprise privée — que la transparence fait défaut.

Le présent rapport se penche sur la création de la BIC, les lois qui nuisent à la transparence, les inquiétudes des commissaires à l'information et des exemples ailleurs dans le monde qui démontrent que le gouvernement canadien pourrait faire mieux.

**Avec la création de la Banque de l'infrastructure du Canada, il investira 35 milliards de dollars dans des projets d'infrastructure conçus pour attirer des investisseurs privés. C'est exactement dans ce type de projets — des infrastructures et des services publics fournis par l'entreprise privée — que la transparence fait défaut.**

PHOTO DU PONT  
CHAMPLAIN DE MONTRÉAL :  
KMO FOTO/FICKR

<sup>2</sup> Cour suprême du Canada, « Dagg c. Canada (Ministre des Finances) », 1997.

# La création de la Banque de l'infrastructure du Canada

La BIC fait suite à une promesse électorale formulée lors de la campagne de 2015, celle de créer une banque nationale qui utiliserait la capacité du gouvernement fédéral d'emprunter à bas taux pour soutenir les projets d'infrastructure des administrations municipales, notamment les installations de traitement de l'eau et les transports en commun.

**LA BANQUE DE L'INFRASTRUCTURE DU CANADA** a été créée en juin 2017 à la suite de l'adoption d'une loi fédérale. Cette loi fait suite à une promesse électorale formulée lors de la campagne de 2015, celle de créer une banque nationale qui utiliserait la capacité du gouvernement fédéral d'emprunter à bas taux pour soutenir les projets d'infrastructure des administrations municipales, notamment les installations de traitement de l'eau et les transports en commun. En mars 2016, le nouveau gouvernement fédéral a mis sur pied un Conseil consultatif en matière de croissance économique pour conseiller le ministre des Finances sur la création de cette banque.

Depuis, ce conseil consultatif s'est prononcé sur plusieurs questions. Dans son premier rapport, il a répondu à la promesse électorale de 2015 en admettant la nécessité de créer une banque de l'infrastructure. Par contre, il a recommandé au gouvernement d'utiliser, au lieu de sa propre capacité d'emprunt, l'argent du secteur privé, par le truchement de la BIC, parce qu'« un apport accru de capital institutionnel (par exemple, du capital provenant des banques, des caisses de retraite, des sociétés d'assurance, des fonds d'investissement souverains et de d'autres investisseurs à long terme) dans l'infrastructure est une priorité nationale »<sup>3</sup>.

Il a aussi conseillé au gouvernement d'« introduire des sources de revenus à de nouvelles infrastructures et, dans certains cas, à l'infrastructure actuelle. Les investisseurs institutionnels doivent obtenir un certain potentiel de revenus, qui peut provenir de sources multiples : paiements de disponibilité, modèles de financement complémentaire (par exemple, saisie de la valeur du bien) et frais d'utilisateur. Le fait de relier certaines formes de sources de revenus à des actifs actuels ou nouveaux peut aussi donner lieu à une meilleure productivité et à une meilleure utilisation des biens, comme on le constate dans de nombreuses autres administrations »<sup>4</sup>.

3 Conseil consultatif en matière de croissance économique, « Favoriser la productivité par l'entremise de l'infrastructure », 20 octobre 2016, p. 5, [budget.gc.ca/aceg-ccce/pdf/infrastructure-fra.pdf](http://budget.gc.ca/aceg-ccce/pdf/infrastructure-fra.pdf).

4 Ibid., p. 6.



Le modèle qu'a recommandé le conseil consultatif peut aller jusqu'à la privatisation complète des actifs.<sup>5</sup> Parmi les approches qui répondent aux exigences du conseil consultatif, on trouve le partenariat public-privé (PPP), où le secteur privé investit au moins une partie de l'argent en retour d'un bon rendement financier et d'un certain contrôle.

Devant l'absence d'autres solutions de financement, la BIC favorisera la croissance de la prestation privée des services et de l'infrastructure, une tendance qui gagne déjà en popularité au pays. En 2016, le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (CCPPP) a recensé 200 projets de PPP octroyés ou complétés au pays pour un coût total de 114 milliards de dollars. Selon un cabinet juridique œuvrant dans le domaine, « le Canada est souvent présenté comme le marché des PPP le plus dynamique au monde et il demeure certainement l'un des plus matures »<sup>6</sup>.

Les partenariats public-privé fournissent des infrastructures et des services qui valent des milliards de dollars. Pourtant, ce n'est qu'un stratagème parmi un nombre croissant de mécanismes qui confient la prestation des services publics au privé, comme la « diversification des modes de prestation des services » ou la sous-traitance par exemple. Le coût de l'approvisionnement, la durée des négociations et le coût de ces projets font l'objet de nombreuses critiques.

Avec la BIC, le gouvernement espère « mettre à profit » l'investissement privé dans toute une gamme de projets. En recourant aux capitaux privés, il empruntera moins, mais ça ne veut pas nécessairement dire que les coûts refilés à la population diminueront. Prenons l'exemple des ponts fédéraux de Montréal. Dans une étude de 2011 obtenue d'Infrastructure Canada par le truchement d'une demande d'accès à l'information, le cabinet-conseil IBI Group Inc. traite des effets de l'instauration d'un péage sur le pont Champlain. On y lit qu'« on s'attend naturellement à ce que le prix



**Selon un cabinet juridique œuvrant dans le domaine, « le Canada est souvent présenté comme le marché des PPP le plus dynamique au monde et il demeure certainement l'un des plus matures ».**

PHOTO DU PARLEMENT DU CANADA : DENNIS JARVIS/FICKR; PHOTO DE TORONTO : ADIJR/ISTOCK.

- 5 Chambre des communes du Canada, Projet de loi C-44, « Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures », 11 avril 2017, [parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-44/premiere-lecture#frH12005](http://parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-44/premiere-lecture#frH12005).
- 6 Lavery Avocats, « L'Observateur infra : Regard sur le marché canadien des partenariats public-privé », 7 décembre 2016, [lavery.ca/fr/publications/nos-publications/2986-regard-sur-le-marche-canadien-des-partenariats-public-priv.html](http://lavery.ca/fr/publications/nos-publications/2986-regard-sur-le-marche-canadien-des-partenariats-public-priv.html).



La vérificatrice générale de la Colombie-Britannique a constaté que le coût d'emprunt par l'entremise d'un PPP était le double du coût d'emprunt gouvernemental.

PHOTO DE LA CONSTRUCTION DE LA LIGNE VERTE DU SKYTRAIN À BURNABY (C.-B.) : MARK KLOTZ/FLICR

du péage soit plus élevé dans un modèle PPP que celui qui serait requis pour soutenir un projet du secteur public »<sup>7</sup>.

Les vérificateurs généraux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, du Québec et d'autres provinces ont tous remis en question le coût élevé des partenariats public-privé. La vérificatrice générale de la Colombie-Britannique a constaté que le coût d'emprunt par l'entremise d'un PPP était le double du coût d'emprunt gouvernemental.<sup>8</sup> Celle de l'Ontario estime que le recours aux PPP a coûté à la province 8 milliards de dollars de plus qu'un financement public traditionnel.<sup>9</sup> Alors que les vérificateurs généraux ont pu, dans certains cas, arriver à ces conclusions, cela aurait été probablement impossible pour le grand public, en raison des exemptions prévues aux lois sur l'accès à l'information.

7 Gouvernement du Canada, Portail Gouvernement ouvert, « Demande d'accès à l'information n° A -2015-079 concernant Infrastructure Canada », [ouvert.canada.ca/fr/recherche/ai](http://ouvert.canada.ca/fr/recherche/ai). [Nous traduisons.]

8 Auditor General of British Columbia, « The 2014 Summary Financial Statements and Auditor General's Findings », octobre 2014, p. 4.

9 Rob Ferguson et Robert Benzie, « Auditor General Blasts Liberals' Public-Private Funding and 'High-Risk' MaRS loan », *The Toronto Star*, 9 décembre 2014.



# La Banque de l'infrastructure du Canada et la transparence

**BIEN QUE LA BIC NE SOIT PAS ENCORE EN ACTIVITÉ**, la législation actuelle, les actions du gouvernement et les réponses aux demandes d'accès à l'information concernant les partenariats public-privé n'augurent rien de bon quant à la transparence qu'elle affichera.

La loi établissant la BIC interdit formellement à la banque de divulguer les renseignements qu'elle reçoit « des promoteurs de projets d'infrastructure et des investisseurs du secteur privé ou des investisseurs institutionnels dans de tels projets » et il lui est interdit de « les communiquer, [d']en permettre la communication, [d'] y donner accès ou [de] permettre à quiconque d'y donner accès »<sup>10</sup>. La personne qui divulgue des renseignements protégés s'expose à « une amende maximale de 10 000 dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines »<sup>11</sup>.

La loi ajoute aussi la BIC à l'annexe II de la Loi sur l'accès à l'information, une partie de cette loi qui limite l'accès du public à l'information.<sup>12</sup> La Loi sur l'accès à l'information contient cette restriction importante : « Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II. »<sup>13</sup> À l'annexe II figurent des renseignements couverts par une vaste sélection de lois canadiennes, dont la Loi fédérale sur les hydrocarbures, la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur et la Loi sur la sécurité ferroviaire.

Qui plus est, le ministre fédéral des Finances a déclaré que c'est le conseil des ministres qui aura le dernier mot sur les projets qu'approuvera la Banque de l'infrastructure du Canada.<sup>14</sup> Comme le font les lois provinciales, la Loi fédérale sur

La loi établissant la BIC interdit formellement à la banque de divulguer les renseignements qu'elle reçoit « des promoteurs de projets d'infrastructure et des investisseurs du secteur privé ou des investisseurs institutionnels dans de tels projets ».

10 Chambre des communes du Canada, Projet de loi C-44, « Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 mars 2017 et mettant en œuvre d'autres mesures », section 18, article 28.1, 11 avril 2017, [parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-44/premiere-lecture#frH12005](http://parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-44/premiere-lecture#frH12005).

11 Ibid., section 18, article 31.

12 Ibid., section 18, modifications corrélatives.

13 Loi canadienne sur l'accès à l'information (codification), L.R.C (1985), ch. A-1, [laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf](http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-1.pdf), consulté le 17 juillet 2017.

14 Bill Curry, « Cabinet to Have Final Word on Infrastructure Bank Projects: Morneau », *The Globe and Mail*, 15 mai 2017.

Si le gouvernement fédéral refuse de fournir à son propre vérificateur général, à la commissaire à l'information ou à la Cour fédérale les renseignements qu'il juge couverts par le secret du cabinet, il est peu probable que les informations de la BIC qu'examinera le cabinet soient rendues publiques un jour.

l'accès à l'information interdit la divulgation de renseignements gérés par le cabinet ou ses comités. Dans un rapport de mai 2017, le vérificateur général fédéral a déclaré que, dans deux audits, on lui avait refusé les renseignements qu'il demandait. « Dans les deux cas, poursuit-il, Finances Canada a confirmé l'existence des renseignements que nous demandions. Toutefois, comme le Ministère a considéré que ces renseignements constituaient une information confidentielle réservée au Cabinet, il a établi qu'il ne pouvait les fournir à nos auditeurs. »<sup>15</sup>

Le gouvernement a bien déposé un projet de loi (C-58) pour modifier sa Loi sur l'accès à l'information, mais on lit clairement que, comme par le passé, aucune révision indépendante pour déterminer si le refus de donner accès aux informations du cabinet est justifié. La loi accorde à la commissaire à l'information le droit d'examiner lesdites informations si leur statut confidentiel est mis en cause, à l'exception « des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada ». La loi va même jusqu'à interdire à la Cour fédérale d'examiner les documents dans le but de déterminer s'ils constituent une information confidentielle réservée au cabinet.<sup>16</sup>

Si le gouvernement fédéral refuse de fournir à son propre vérificateur général, à la commissaire à l'information ou à la Cour fédérale les renseignements qu'il juge couverts par le secret du cabinet, il est peu probable que les informations de la BIC qu'examinera le cabinet soient rendues publiques un jour.

La BIC ne s'est pas encore prévalu des clauses de la Loi sur l'accès à l'information qui limitent la divulgation de ses renseignements, mais d'autres organismes gouvernementaux l'ont fait pour empêcher la divulgation de renseignements traitant de la banque.

Un examen des réponses aux demandes d'accès à l'information données par plusieurs agences et portant sur la BIC ou les partenariats public-privé démontre que bon nombre de ces réponses ont été caviardées copieusement en raison du secret du cabinet.<sup>17</sup> Cela dit, les ministres ont aussi invoqué d'autres dispositions de la loi pour empêcher la publication de renseignements, y compris des renseignements considérés comme des avis ou des consultations « auxquelles ont participé des administrateurs, dirigeants ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou son personnel »<sup>18</sup>.

Certains passages censurés semblent justifiés, mais d'autres sont questionnables. Dans une note pour des réunions de sous-ministres, on a censuré la raison de la réunion, les points examinés et les questions débattues. On a aussi censuré l'identité des personnes rencontrées.

On a presque entièrement censuré les notes concernant le projet du pont international Gordie-Howe, y compris celles rédigées par le « groupe des programmes

15 Vérificateur général du Canada, « Printemps 2017 — Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada », [oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_201705\\_00\\_f\\_42222.html](http://oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201705_00_f_42222.html), consulté le 17 juillet 2017.

16 Chambre des Communes du Canada, Projet de loi C-58, Première lecture, 19 juin 2017, articles 27 et 45, [parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-58/premiere-lecture](http://parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-58/premiere-lecture).

17 Le gouvernement fédéral tient une base de données sur les demandes d'accès à l'information complétées au [ouvert.canada.ca/fr/recherche/ai](http://ouvert.canada.ca/fr/recherche/ai). Les citoyens peuvent demander à recevoir ces dossiers. Les sociétés de la Couronne utilisent ce site, à l'exception de PPP Canada qui tient sa propre base de données sur son site.

18 Canada, Loi sur l'accès à l'information, supra note 13.

invests heavily in the mining and energy sectors, it is also mandated to invest in other sectors of the Alaskan economy.

- In the Canadian context, Export Development Canada (EDC), a federal crown corporation, provides trade financing, insurance and risk management solutions at commercial rates to help Canadian exporters and investors expand their export business. For example, in the resource development sector, EDC has recently provided [redacted]

[redacted]

In the resource development context, EDC already has the financial tools to enable the building of infrastructure domestically, or abroad, including financing for pre-fabrication and engineering services. Financing infrastructure, however, is only a small portion of EDC's broader objective of supporting export development.

[redacted]

### C. CONSIDERATIONS

secrets ». Même chose pour les notes sur l'échéancier du projet, les retombées pour la communauté et les questions relatives aux contrats de travail.<sup>19</sup>

Il existe plusieurs notes du Conseil consultatif en matière de croissance économique. Dans un de ces documents intitulé Croyances — Les recommandations du Conseil se fondent sur un ensemble de croyances fondamentales sur le fonctionnement des économies et des gouvernements, ces croyances fondamentales sont caviardées.<sup>20</sup>

Cette chape de secret était déjà en place avant l'ouverture officielle de la BIC. Selon un article du Globe and Mail publié en juillet 2017, un groupe de fonctionnaires a reçu l'autorisation d'accélérer l'approbation de projets pour du financement privé, plusieurs mois avant le début des activités de la banque. « Les responsables sont sur le point de remettre leurs évaluations secrètes des projets, ainsi que leurs recommandations sur l'usage à faire des fonds publics pour attirer rapidement l'argent du privé afin de financer la construction de ces projets », a écrit le Globe and Mail.<sup>21</sup>

Certains passages censurés semblent justifiés, mais d'autres sont questionnables.

19 Infrastructure Canada, Réponse à la demande d'accès à l'information n° A -2016-060, ouvert. [canada.ca/fr/recherche/ai](http://canada.ca/fr/recherche/ai).

20 Infrastructure Canada, Réponse à la demande d'accès à l'information n° A-2016-129, ouvert. [canada.ca/fr/recherche/ai](http://canada.ca/fr/recherche/ai).

21 Jordan Press, « Liberals Set up Fast-Track System for Infrastructure Bank Approvals », *The Globe and Mail*, 27 juillet 2017.

# Les lois sur l'accès à l'information et les entreprises privées qui fournissent des services publics

Si le gouvernement décide de divulguer des renseignements, l'entité privée peut demander à un tribunal de l'en empêcher.

**BIEN QUE LES ENTREPRISES PRIVÉES QUI FOURNISSENT** des services publics ne soient pas assujetties aux lois Canadiennes sur l'accès à l'information, toutes les juridictions du Canada se sont dotées de lois sur les renseignements concernant les intérêts privés sous la garde ou le contrôle de l'État. On parle ici des rapports réglementaires, des réponses aux appels d'offres, ainsi que des contrats et de leur négociation.

Ses documents sont accessibles au citoyen qui en fait la demande en vertu des lois sur l'accès à l'information. Malheureusement, ces lois provinciales et fédérale contiennent des clauses qui protègent les renseignements des entreprises privées en empêchant leur divulgation au public. La loi fédérale oblige le gouvernement à refuser de divulguer les renseignements relatifs aux secrets commerciaux, les renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques confidentiels, les renseignements susceptibles de porter atteinte à la compétitivité d'un tiers ou les renseignements susceptibles d'interférer avec les négociations d'un tiers.<sup>22</sup>

La législation canadienne protège aussi les données « fournies à titre confidentiel, de manière implicite ou explicite »<sup>23</sup>. Au niveau fédéral, la Corporation de développement des investissements du Canada (CDIC) a signé des contrats avec le Crédit Suisse et le cabinet-conseil PricewaterhouseCoopers (PwC) pour « obtenir des conseils » sur la possibilité de vendre les aéroports canadiens. Comme l'a rapporté CBC News, un porte-parole de la CDIC « a confirmé que ces contrats contiennent des dispositions qui accordent à ces entreprises un droit de veto sur la publication de renseignements, y compris la valeur du contrat »<sup>24</sup>. Mais ces secrets protégés par contrat ne demeurent pas toujours... secrets.

D'autres dispositions permettent de cacher au public d'importants renseignements sur les services publics confiés en sous-traitance. En 2009, le commissariat à l'information de la Colombie-Britannique a été saisi d'un dossier où le Syndicat canadien de la fonction

22 Loi canadienne sur l'accès à l'information, supra note 14.

23 Nova Scotia, Freedom of Information and Protection of Privacy Act, [nslegislature.ca/legc/statutes/freedom%20of%20information%20and%20protection%20of%20privacy.pdf](http://nslegislature.ca/legc/statutes/freedom%20of%20information%20and%20protection%20of%20privacy.pdf), consulté le 16 juillet 2017. [Nous traduisons.]

24 Dean Beeby, « Ottawa Hires Consultants to Advise on Airport Sell-offs », *CBC News*, 19 juillet 2017, [cbc.ca/news/politics/airports-pwc-credit-suisse-morneau-sale-equity-lease-c-d-howe-cdev-finance-canada-1.4210703](http://cbc.ca/news/politics/airports-pwc-credit-suisse-morneau-sale-equity-lease-c-d-howe-cdev-finance-canada-1.4210703).



PHOTO DU PROJET DE PONT EN PPP À SASKATOON : TED MCGRATH/FICKR

publique (SCFP) cherchait à obtenir des documents en lien avec une « analyse de rentabilisation » pour des partenariats public-privé, ainsi que des rapports sur « l'optimisation des ressources ». Le commissaire a conclu qu'on ne pouvait pas rendre ces documents publics parce qu'ils avaient été étudiés par le cabinet provincial, un de ses comités ou le Conseil du Trésor et qu'ils étaient par conséquent protégés par le secret de cabinet.<sup>25</sup> Comme nous l'avons exposé plus tôt, le fédéral adopte une position similaire.

En juillet 2017, en réponse à une demande d'accès à l'information, Partnerships BC a publié une partie des informations que le SCFP cherchait à obtenir en 2009 pour cinq projets récents. Cela fait dix ans qu'on tentait de mettre la main sur ses renseignements.<sup>26</sup>

Si le gouvernement décide de divulguer des renseignements, l'entité privée peut demander à un tribunal de l'en empêcher. Par exemple, en 2014, la Cour d'appel de l'Alberta s'est penchée sur la décision du ministre albertain de l'Environnement de divulguer à la Ville de Calgary certains renseignements concernant Imperial Oil. La Cour a donné raison à Imperial Oil, statuant qu'il s'agissait de renseignements fournis par un tiers à titre confidentiel dont la divulgation risquerait de nuire aux affaires de l'entreprise.<sup>27</sup>

Les tribunaux n'interdisent toutefois pas systématiquement la divulgation de renseignements. En 2011, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a donné tort à K-Bro Linen Systems qui prétendait que le commissaire à l'information de la C.-B. n'aurait pas dû exiger la divulgation d'une copie du contrat de l'entreprise avec la Vancouver Health Authority (Régie de la santé de Vancouver). Le Syndicat des employés d'hôpitaux (SEH) avait demandé à consulter ce contrat en 2007.<sup>28</sup> Il a attendu sa divulgation pendant quatre ans.

Comme l'ont souligné quelques commissaires à l'information, « un accès reporté équivaut à un accès refusé »<sup>29</sup>.

25 Office of the Information and Privacy Commissioner for British Columbia, Order F09-26, Ministry of Transportation and Infrastructure, Celia Francis, Senior Adjudicator, 25 novembre 2009, [oipc.bc.ca/orders/994](http://oipc.bc.ca/orders/994).

26 Keith Reynolds, « The Enormous Cost of Public-Private Partnerships », *Policy Note, Centre canadien de politiques alternatives, bureau de la C.-B.*, 3 août 2017, [policynote.ca/the-enormous-cost-of-public-private-partnerships/](http://policynote.ca/the-enormous-cost-of-public-private-partnerships/).

27 CanLII, Alberta Court of Appeal, Imperial Oil Limited v Alberta (Information and Privacy Commissioner) (2014) ABCA 231 (CanLII), [canlii.org/en/ab/abca/doc/2014/2014abca231/2014abca231.html](http://canlii.org/en/ab/abca/doc/2014/2014abca231/2014abca231.html).

28 Supreme Court of British Columbia, K-Bro Linen Systems Inc. v. British Columbia (Information and Privacy Commissioner), 2011 BCSC 904, 7 juillet 2011, [oipc.bc.ca/orders/1202](http://oipc.bc.ca/orders/1202).

29 Ce commentaire a été fait par les commissaires à l'information du Canada, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

# Les commissaires à l'information s'inquiètent

La commissaire à l'information du Canada a aussi recommandé d'inclure, parmi ses critères, le fait que l'organisme « reçoit des fonds gouvernementaux importants » ou qu'il « exerce des fonctions ou fournit des services publics ».

**PLUSIEURS COMMISSAIRES À L'INFORMATION CANADIENS**, ainsi que d'autres officiers relevant des assemblées législatives, ont exprimé des préoccupations à propos de la transparence et de la reddition de comptes en cas de sous-traitance de services.

## Canada

En 2015, la commissaire à l'information du Canada soulignait la place croissante qu'occupent les entités quasi commerciales, les organismes de services spéciaux et les partenariats public-privé dans l'exercice des fonctions gouvernementales. Comme un grand nombre de ces organismes ne sont pas assujettis à la Loi sur l'accès à l'information, elle affirmait que l'information relative aux fonctions et aux services publics est difficile à obtenir ou n'est pas accessible au public par le biais de demandes d'accès à l'information.

La commissaire a recommandé l'adoption d'une approche « fondée sur des critères » pour déterminer les organismes qui devraient être assujettis aux lois sur l'accès à l'information. Elle a aussi recommandé d'inclure, parmi ses critères, le fait que l'organisme « reçoit des fonds gouvernementaux importants » ou qu'il « exerce des fonctions ou fournit des services publics ». Elle recommande spécifiquement l'inclusion des « institutions dotées d'une fonction publique, y compris celles dont les activités touchent au domaine de la santé et de la sécurité, de l'environnement et de la sécurité économique (comme NAV CANADA, qui est le fournisseur de services de navigation aérienne civile du Canada) »<sup>30</sup>.

Par la suite, pour répondre aux questions du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, la commissaire a développé sa pensée. Elle a expliqué que plusieurs raisons justifient l'extension du champ d'application de la loi, en soulignant qu'« un champ d'application vaste permet aux citoyens d'évaluer la qualité, la pertinence et l'efficacité des services fournis au public et d'examiner minutieusement l'utilisation des fonds publics ». « Cette

30 Commissaire à l'information du Canada, « Viser juste pour la transparence : Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information », mars 2015, p. 8, [oic-ci.gc.ca/telechargements-downloads/userfiles/files/fra/reports-publications/Special-reports/Modernization2015/OIC\\_14-418\\_Modernization\\_french\\_v5.pdf](http://oic-ci.gc.ca/telechargements-downloads/userfiles/files/fra/reports-publications/Special-reports/Modernization2015/OIC_14-418_Modernization_french_v5.pdf).



question, poursuit-elle, est devenue particulièrement pressante alors que les gouvernements, non seulement au Canada, mais aussi partout dans le monde, continuent de réduire les effectifs et de privatiser des services traditionnellement assurés par la fonction publique. Ce critère vise à s'assurer que les organismes qui agissent dans l'intérêt public sont assujettis aux mécanismes de transparence et de reddition de compte appropriés. »

Plus loin dans sa présentation, elle donne un exemple donnant à réflexion : « Fait intéressant, lorsqu'il a privatisé les services de navigation aérienne civile du Canada, le gouvernement fédéral a décidé que la Loi sur les langues officielles devait être appliquée à NAV CANADA, comme s'il s'agissait d'une institution fédérale. Une obligation semblable n'a pas été imposée à NAV CANADA par rapport à la Loi sur l'accès à l'information. »<sup>31</sup>

## Ontario

Dans son rapport annuel de 2015, le commissaire à l'information de l'Ontario a réclamé l'élargissement du champ d'application de la législation sur l'accès à l'information pour inclure plus d'organismes. Il écrit que « les pouvoirs publics ont changé la façon dont ils fournissent leurs services. Ceux-ci sont confiés de plus en plus à des partenariats public-privé, à des organismes indépendants, à des organismes administratifs délégués ou à des organismes autofinancés, ou sont fournis selon d'autres modèles de prestation. Ces organismes, quels qu'ils soient, fournissent des services au public, et ont donc des obligations à respecter ». À moins qu'il n'existe des motifs convaincants de prévoir le contraire, il souligne qu'un organisme devrait être assujetti à la législation sur l'accès à l'information s'il « reçoit une part importante de ses fonds de

« Nous croyons, a écrit le commissaire à l'information de l'Ontario, que la divulgation proactive des documents d'approvisionnement viendra accroître la clarté et la responsabilité relatives aux dépenses de l'État tout en apportant des bienfaits tangibles aux institutions. »

PHOTO DU PROJET WIND POWER NORTH À TIVERTON (ONT.) : ONE.JUNIPER/FLICKR

31 Commissaire à l'information du Canada, « Viser juste pour la transparence : Recommandations pour moderniser la Loi sur l'accès à l'information; présentation au ETHI relative à la recommandation 1.1 : Critères relatifs à la portée », 25 février 2016, [oic-ci.gc.ca/fra/suivi-comparution-devant-ETHI-2016-02-25-ETHI-appearance-follow-up\\_6.aspx?peditable=true](http://oic-ci.gc.ca/fra/suivi-comparution-devant-ETHI-2016-02-25-ETHI-appearance-follow-up_6.aspx?peditable=true).



**Le commissaire du Québec a déclaré que « devant la création de plus en plus fréquente de ces nouvelles associations entre le secteur public et le secteur privé, la Commission considère que les organisations dont le financement repose en grande partie sur l'État doivent rendre des comptes au public, notamment sur l'utilisation des sommes reçues ».**

PROJET DU PPP DU PONT  
WALTERDALE EN ALBERTA :  
DAVE SUTHERLAND/ FLICKR

fonctionnement des pouvoirs publics » ou s'il « fournit un programme conçu pour réaliser des objectifs des pouvoirs publics ». <sup>32</sup>

Toujours en 2015, le commissaire a réclamé la divulgation proactive de tous les documents d'approvisionnement, y compris les analyses préliminaires, les soumissions retenues, les soumissions écartées, les évaluations des soumissions et les contrats. « Nous croyons, a-t-il écrit, que la divulgation proactive des documents d'approvisionnement viendra accroître la clarté et la responsabilité relatives aux dépenses de l'État tout en apportant des bienfaits tangibles aux institutions. » <sup>33</sup> Il ajoute : « Nous prions toutes les institutions couvertes par la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (LAIPVP) et la Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée (LAIMPVP) de s'engager expressément à effectuer cette divulgation proactive. » <sup>34</sup>

## Québec

Le commissaire à l'information du Québec a lui aussi soulevé des inquiétudes à propos du rôle croissant des intérêts privés dans la prestation des services publics et de ses répercussions sur la reddition de comptes gouvernementale. On peut lire dans son rapport annuel de 2016 :

*Le Québec d'aujourd'hui évolue dans un contexte économique complexe, caractérisé par la mondialisation des marchés. Le mouvement d'internationalisation du commerce favorise la constitution de filiales d'entreprises publiques dont certaines échappent aux règles de transparence établies par la Loi sur l'accès, bien qu'elles soient tributaires de fonds publics.*

*Par ailleurs, l'intervention de plus en plus grande de l'État dans divers secteurs d'activités amène l'apparition de diverses formes d'association avec le secteur privé (partenariats, sous-traitance, etc.). Ces partenaires d'organismes publics ne sont pas pour autant soumis à la Loi sur l'accès.*

*Devant la création de plus en plus fréquente de ces nouvelles associations entre le secteur public et le secteur privé, la Commission considère que les organisations dont le financement repose en grande partie sur l'État doivent rendre des comptes au public, notamment sur l'utilisation des sommes reçues. Au cours des dernières années, on a vu croître l'intérêt des citoyens pour les questions concernant l'administration*

32 Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, « Une année de rencontres, d'échanges et de collaboration : Rapport annuel 2015 », p. 30, [ipc.on.ca/wp-content/uploads/2016/03/ar-2015-f.pdf](http://ipc.on.ca/wp-content/uploads/2016/03/ar-2015-f.pdf).

33 Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, « Open Contracting: Proactive Disclosure of Procurement Records », septembre 2015, p. 1. [Nous traduisons.]

34 Ibid.



et les processus décisionnels des organisations qui bénéficient de fonds publics. L'assujettissement à la Loi sur l'accès d'un plus grand nombre d'organismes constitue un moyen efficace d'assurer l'accès effectif du public à cette information.<sup>35</sup>

## Manitoba

L'ombudsman du Manitoba, qui assume aussi le rôle dévolu à un commissaire de l'information dans les autres provinces, a inclus à son rapport annuel de 2014 une déclaration importante sur le rôle croissant de l'entreprise privée dans la prestation des services publics :

*L'apparition d'organisations hybrides public-privé indépendantes et de filiales est une tendance de plus en plus répandue. Ces entités ont des répercussions importantes sur la vie quotidienne des citoyens du fait qu'elles entreprennent de vastes projets de développement et autres initiatives, souvent financés par des deniers publics. Même si elles sont créées ou influencées par des organismes publics assujettis à la LAIPVP (Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée), ces sociétés sont souvent considérées comme des entités privées, lesquelles ne sont pas soumises à la LAIPVP.*

[...]

*Étant donné la popularité grandissante de ces modèles d'affaires, il est impératif que les organismes publics veillent à ce que les contrats et conventions qu'ils concluent énoncent clairement les droits et responsabilités des parties en ce qui concerne leurs documents respectifs et en ce qui concerne les documents visés par l'arrangement d'affaires. Contrats et arrangements doivent être conclus en tenant compte des responsabilités de l'organisme public selon la LAIPVP, mais aussi des attentes raisonnables du public en matière de transparence et de reddition de comptes à l'égard des projets d'infrastructure et de la prestation de programmes et de services au public. En traitant ces questions dès le départ, les organismes publics pourront ainsi veiller à ce que les arrangements d'affaires leur permettent de protéger les renseignements nécessaires pendant toute la durée de ces arrangements.<sup>36</sup>*

L'ombudsman du Manitoba a déclaré qu'en « traitant ces questions dès le départ, les organismes publics pourront ainsi veiller à ce que les arrangements d'affaires leur permettent de protéger les renseignements nécessaires pendant toute la durée de ces arrangements ».

## Terre-Neuve-et-Labrador

Le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de Terre-Neuve-et-Labrador remarque que « les organismes publics retiennent couramment les services d'entrepreneurs privés pour la prestation de biens et de services ». Il ajoute : « Nous traitons toujours un nombre relativement élevé de plaintes à propos d'entreprises qui s'opposent à la divulgation de dossiers d'organismes publics contenant des renseignements sur l'approvisionnement en lien avec leurs contrats. Au Canada, toutes les lois sur l'accès à l'information accordent un statut exceptionnel aux sociétés tierces. »<sup>37</sup>

35 Commission d'accès à l'information du Québec, Rétablir l'équilibre: Rapport quinquennal 2016, septembre 2016, p. 12, [cai.gouv.qc.ca/lancement-du-rapport-quinquennal-2016/](http://cai.gouv.qc.ca/lancement-du-rapport-quinquennal-2016/).

36 Ombudsman du Manitoba, 2014 Rapport annuel en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et la Loi sur les renseignements médicaux personnels : Maintient [sic] de vos droits à l'information et à la protection de la vie privée, [ombudsman.mb.ca/uploads/document/files/2014-ap-div-report-fr-web-fr.pdf](http://ombudsman.mb.ca/uploads/document/files/2014-ap-div-report-fr-web-fr.pdf).

37 Office of the Information and Privacy Commissioner for Newfoundland and Labrador, communication privée avec l'auteur. [Nous traduisons.]

La jurisprudence est plutôt solide, mais certains aspects évoluent encore. « Dix-sept des 37 rapports publiés par le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée portent sur cette question. Dans tous ces cas, nous avons recommandé la divulgation des renseignements. Cependant, plusieurs affaires ont été portées en appel par les sociétés tierces visées. »<sup>38</sup>

## Colombie-Britannique

En 2004, le protecteur du citoyen et le commissaire à l'information de la Colombie-Britannique ont soulevé la question de la fourniture de services publics par des intérêts privés. Selon le protecteur du citoyen, dans les années 1970, les activités de l'État étaient menées principalement par l'État, par l'entremise de ses ministères, commissions, conseils et sociétés d'État, entités toutes sous la compétence du protecteur du citoyen. « Or, plus récemment, l'État s'est restructuré au point où, aujourd'hui, certains services anciennement fournis par des organismes gouvernementaux sous la compétence du protecteur du citoyen sont confiés, par contrat, à des organismes non gouvernementaux ou à de nouveaux organismes établis par la loi pour fournir ce service, comme la Business Practices and Consumer Protection Authority et la Land Title and Survey Authority. »<sup>39</sup>

Dans un mémoire rédigé en 2004 pour un examen de la loi par un comité législatif, le commissaire à l'information écrivait : « À une époque où l'État provincial sous-traite ses services et ses fonctions au secteur privé, le droit du public à l'accès (et la reddition de comptes que cela assure) ne devrait pas être amoindri par le fait que certains documents échappent au contrôle des organismes publics pour demeurer entre les mains du secteur privé. »<sup>40</sup>

Le commissaire suivant a repris ce thème dans son rapport aux législateurs de 2010. Il y réitère l'appel de 2004 à l'élargissement de la loi pour inclure les documents « créés par un fournisseur de service externe ou en la possession de celui-ci, dans le cadre de l'exécution des obligations contractuelles d'un organisme public ». Plus loin, il ajoute : « Cet amendement doit être adopté de toute urgence, le gouvernement continuant de sous-traiter des services et des fonctions financés par les contribuables britanno-colombiens. »<sup>41</sup>

En 2016, le comité législatif spécial de la Colombie-Britannique responsable de réexaminer la loi sur l'accès à l'information a recommandé au gouvernement d'envisager « d'ajouter tous les organismes de soins de santé subventionnés par l'État à la LAIPVP à titre d'organismes publics »<sup>42</sup>.

38 Ibid.

39 British Columbia Ombudsperson, Annual Report 2004, p. 6, [bcombudsperson.ca/sites/default/files/files/Annual%20Reports/2004%20Annual%20Report%20of%20the%20Ombudsman.pdf](http://bcombudsperson.ca/sites/default/files/files/Annual%20Reports/2004%20Annual%20Report%20of%20the%20Ombudsman.pdf). [Nous traduisons.]

40 British Columbia Information and Privacy Commissioner, Submission of the Information and Privacy Commissioner to the Special Committee to Review the Freedom of Information and Protection and Privacy Act, 5 février 2004, p. 29, [oipc.bc.ca/special-reports/1274](http://oipc.bc.ca/special-reports/1274). [Nous traduisons.]

41 British Columbia Information and Privacy Commissioner, Submission of the Information and Privacy Commissioner to the Special Committee to Review the Freedom of Information and Protection and Privacy Act, 15 mars 2010, p. 23, [oipc.bc.ca/special-reports/1275](http://oipc.bc.ca/special-reports/1275). [Nous traduisons.]

42 British Columbia Legislature, Report of the Special Committee to Review the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, mai 2016, p. 35, [leg.bc.ca/content/CommitteeDocuments/40th-parliament/5th-session/foi/Report/SCFIPPA\\_Report\\_2016-05-11.pdf](http://leg.bc.ca/content/CommitteeDocuments/40th-parliament/5th-session/foi/Report/SCFIPPA_Report_2016-05-11.pdf). [Nous traduisons.]

Le commissaire à l'information de la Colombie-Britannique écrivait : « À une époque où l'État provincial sous-traite ses services et ses fonctions au secteur privé, le droit du public à l'accès (et la reddition de comptes que cela assure) ne devrait pas être amoindri par le fait que certains documents échappent au contrôle des organismes publics pour demeurer entre les mains du secteur privé. »

# La situation ailleurs dans le monde

**AUCUNE LOI CANADIENNE SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION** ne s'applique directement aux entités privées qui remplissent des fonctions du secteur public. Mais ce n'est pas le cas ailleurs dans le monde.

Le Centre for Law and Democracy est un organisme sans but lucratif de la Nouvelle-Écosse. Il a cofondé, avec Access Info Europe, la Global Transparency Initiative (GTI), qui fait la promotion de la transparence des États sur la scène mondiale. Le palmarès mondial Right to Information Rating (RTI Rating) a été créé dans le cadre de cette initiative, Le RTI Rating accorde une note à 112 juridictions internationales en fonction de la transparence de leur gouvernement. Seuls les gouvernements nationaux sont évalués.<sup>43</sup>

Cette évaluation se base sur un certain nombre de facteurs, dont le fait que le droit à l'information s'applique : a) aux organismes privés qui fournissent une fonction publique et b) aux organismes privés dont le financement provient en grande partie de l'État. À ce chapitre, le Canada reçoit zéro point sur un maximum de deux. Le rapport affirme que rien n'est prévu à ce sujet dans la législation fédérale.

À l'inverse, plusieurs juridictions internationales ont décidé que les organismes privés qui fournissent des services publics doivent être assujettis au droit à l'information. En Allemagne, « aux fins des présentes dispositions, toute personne physique ou morale est considérée comme l'équivalente d'une instance gouvernementale dans la mesure où une instance gouvernement utilise cette personne pour se décharger des obligations que lui impose le droit public ».

En Italie, les règles d'accès s'appliquent aux organismes privés dont le budget dépasse 500 000 euros (environ 750 000 dollars canadiens) et est financé en majeure partie par l'État. En Islande, la loi s'applique aux « activités des parties privées dans la mesure où celles-ci ont été investies d'un pouvoir officiel de décision relativement aux droits ou aux obligations des personnes ». Au Royaume-Uni comme au Danemark,



Le RTI Rating se base sur un certain nombre de facteurs, dont le fait que le droit à l'information s'applique : a) aux organismes privés qui fournissent une fonction publique et b) aux organismes privés dont le financement provient en grande partie de l'État. À ce chapitre, le Canada reçoit zéro point sur un maximum de deux.

<sup>43</sup> Centre for Law and Democracy, Global Right to Information Rating, [rti-rating.org/about/](http://rti-rating.org/about/), consulté le 12 juillet 2017.

les ministres du gouvernement ont le pouvoir d'assujettir les organismes privés qui fournissent des services publics à l'accès à l'information.<sup>44</sup>

Depuis juillet 2016, Elizabeth Denham assume les fonctions de commissaire à l'information du Royaume-Uni. Auparavant, elle était commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie-Britannique. Cette commissaire appelle à plus de transparence dans les services fournis par le privé. Dans une entrevue de 2016, elle a déclaré que « les entrepreneurs privés, au-dessus d'une certaine valeur de contrat ou pour certains types de travaux, devraient être assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. L'État pourrait en faire plus pour inclure dans la loi les organismes privés qui, pour l'essentiel, mènent des activités au nom de la population »<sup>45</sup>.

Les organisations internationales se sont penchées, elles aussi, sur la question de l'élargissement des lois sur l'accès à l'information aux intérêts privés. L'Organisation des États américains (OÉA) a rédigé un modèle de loi interaméricaine sur l'accès à l'information pour établir un vaste droit d'accès qui couvre les « organismes non gouvernementaux détenus ou contrôlés par l'État, ainsi que les organismes privés dont les activités sont largement subventionnées par l'État ou qui bénéficient (directement ou indirectement) ou qui fournissent des fonctions et des services publics en lien avec ces subventions ou les fonctions ou services qu'ils assument. Tous ces organismes doivent divulguer les renseignements prévus par les dispositions de la présente loi »<sup>46</sup>.

Dans un article de 2014, Sandra Coliver a étudié cette même question. Elle recense plusieurs pays et organisations internationales qui donnent accès à l'information détenue par les entités privées. « L'information détenue par les entités privées qui exercent une "autorité administrative" ou qui fournissent des "fonctions publiques" semble être couverte par les lois sur l'accès à l'information de la plupart des pays européens (à l'exception du Royaume-Uni) et au moins dix-sept autres pays en Afrique, sept dans les Amériques et les Caraïbes, et trois en Asie et dans le Pacifique. » Elle ajoute qu'« un nombre plus petit, mais croissant, de pays assujettissent à ces lois les entités subventionnées par l'État, sans préciser qu'elles doivent fournir des fonctions publiques »<sup>47</sup>.

---

44 Ibid.

45 Martin Rosenbaum, « New Commissioner Sets out FOI Plans », *BBC News*, 31 août 2016, [bbc.com/news/uk-politics-37201283](http://bbc.com/news/uk-politics-37201283).

46 « Model Inter-American Law on Access to Public Information », doc. AG/RES. 2607 (XL-O/10), adopté le 8 juin 2010, [oas.org/en/sla/dil/docs/access\\_to\\_information\\_Text\\_edited\\_DDI.pdf](http://oas.org/en/sla/dil/docs/access_to_information_Text_edited_DDI.pdf). [Nous traduisons.]

47 Sandra Coliver, « The Right to Information and the Expanding Scope of Bodies Covered by National Laws since 1989 », 2014, [right2info.org/resources/publications/the-right-to-information-and-the-expanding-scope-of-bodies-covered-by-national-laws-since-1989](http://right2info.org/resources/publications/the-right-to-information-and-the-expanding-scope-of-bodies-covered-by-national-laws-since-1989). [Nous traduisons.]

# Conclusion

**QUAND ON EMPÊCHE LE CITOYEN DE CONNAÎTRE** les détails des activités d'un gouvernement, cela porte atteinte à la reddition de comptes gouvernementale et à la démocratie. Cette règle s'applique particulièrement à l'information financière, mais aussi à la prestation des services. Le Canada a déjà été un chef de file en matière d'accès à l'information, mais, aujourd'hui, il traîne de la patte. Ce déclin s'explique en partie par la protection inutilement accordée aux entreprises privées qui fournissent des services publics.

Le budget de 35 milliards de dollars que le gouvernement fédéral a consacré à la création de la Banque de l'infrastructure du Canada va porter atteinte à la transparence des activités du gouvernement canadien. La BIC va accroître la part de l'infrastructure et des services publics fournis par le privé, tout en élargissant les restrictions imposées à l'accès à l'information.

Le gouvernement canadien affirme que la BIC contribuera au quotidien des Canadiens. Pourtant, sans plus de transparence, les Canadiens ne sauront jamais si cela est vrai. Partout au pays, les gens dont le travail consiste à défendre notre droit à l'information ont soulevé des inquiétudes quant au recours croissant à des exploitants privés pour la prestation des services publics. Ces commissaires à l'information ont proposé des solutions. Ces solutions réclament plus de transparence dans le cas de partenariats public-privé ou d'autres mécanismes de prestation privée des services publics, incluant la privatisation complète. Ces idées traduisent une réalité croissante dans d'autres pays. Elles servent de base aux recommandations qui suivent.

**RECOMMANDATION 1 :** Les entités privées qui fournissent des fonctions ou des services publics substantiels, ou qui reçoivent d'importantes subventions de l'État pour fournir des fonctions ou des services publics, devraient être assujetties aux lois sur l'accès à l'information. Les juridictions canadiennes devraient adopter une approche fondée sur des critères clairs (le financement par l'État et la fourniture de fonctions ou de services publics) pour déterminer les organisations assujetties à ces lois. Cela permettrait aux juridictions canadiennes d'assurer une meilleure transparence.



**Le gouvernement canadien affirme que la BIC contribuera au quotidien des Canadiens. Pourtant, sans plus de transparence, les Canadiens ne sauront jamais si cela est vrai.**

PHOTO DE TRAVAUX ROUTIERS À HALIFAX : KM&G-MORRIS/FLICKR



Les entités privées qui fournissent des fonctions ou des services publics substantiels, ou qui reçoivent d'importantes subventions de l'État pour fournir des fonctions ou des services publics, devraient être assujetties aux lois sur l'accès à l'information.

PHOTO DE LA LIGNE CANADA DU SKYTRAIN À VANCOUVER : TED MCGRATH/FLICKR

**RECOMMANDATION 2 :** Les juridictions canadiennes devraient adopter une politique de divulgation rapide et proactive de tous les dossiers d'approvisionnement, y compris les analyses préliminaires, les analyses de rentabilisation, les soumissions retenues, les soumissions rejetées, les évaluations des soumissions et les contrats.

**RECOMMANDATION 3 :** Les juridictions canadiennes devraient adopter une norme discrétionnaire pour la divulgation des renseignements dont ont été saisis le cabinet ou ses comités. Les commissaires à l'information devraient avoir accès à ces documents et avoir le pouvoir de décider si ces documents doivent être divulgués ou non.





RÉPARATIONS AU PONT JACQUES-CARTIER, MONTRÉAL : PHOTO CARIBB/FlickR

**Columbia**  
INSTITUTE

1055, rue Georgia Ouest, bureau 2600  
Vancouver (C.-B.) V6E 3R5 Tél. : 604.408.2500  
**columbiainstitute.ca**