



FNIGC | CGIPN

Le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations
First Nations Information Governance Centre

GUIDE DES PREMIÈRES NATIONS RELATIF À LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION



À propos de l'artiste

Les œuvres figurant sur la couverture et à l'intérieur de cette publication ont été réalisées par Tsista Kennedy (alias Hotdog Water Art), un artiste Anishinaabe Onyota'a:aka du sud de l'Ontario. Né en 2001, Kennedy est un artiste autodidacte qui travaille principalement en numérique, mais qui crée également des œuvres à l'encre sur papier aquarelle et carnet de croquis.

L'amour de Kennedy pour l'art a commencé dès sa petite enfance, lorsque ses professeurs trouvaient souvent plus de gribouillages sur ses devoirs que de réponses et d'équations. À

l'âge de 14 ans, il a créé sa première œuvre d'art en bois, un style que son art a suivi depuis lors.

La variation unique du style Woodland de Kennedy est marquée par des lignes noires semi-gras, des motifs complexes et des couleurs vives, qui se combinent pour faire couler l'œuvre d'art avec élégance sur la toile. Grâce à sa capacité à transmettre des histoires et des messages par le biais de ses œuvres d'art, Kennedy a été sollicité par de nombreuses organisations, universités et entreprises.

Les œuvres de Kennedy ne sont pas uniquement ancrées dans le traditionalisme ou le modernisme indigène, elles sont plutôt une fusion des deux. Avec ses expériences et ses histoires personnelles, la combinaison de ces deux perspectives est à l'origine de l'inspiration de certaines de ses œuvres d'art aujourd'hui. Cependant, comme il est un grand rêveur, la plupart de ses meilleures œuvres d'art naissent d'une image qui lui vient à l'esprit.

À propos de l'œuvre

Les illustrations de Kennedy pour la couverture de la série de guides des Premières Nations sur la législation fédérale du CGIPN sont destinées à illustrer les connaissances et les informations des Premières Nations, ainsi que la souveraineté en matière de données. Ces idées ont été conceptualisées à travers des fleurs et des fraises qui émergent des mains des peuples des Premières Nations, signifiant ainsi le lien essentiel entre les deux.

Les illustrations contenues dans ces guides sont destinées à représenter la collecte et le stockage des données des Premières Nations, ainsi que l'accès à ces données, et l'incidence de ces législations sur la souveraineté des Premières Nations en matière de données.

À propos du CGIPN

Le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN) est un organisme sans but lucratif constitué en société qui s'est engagé à produire des recherches et des renseignements fondés sur des données probantes qui aideront les Premières Nations du Canada à atteindre la souveraineté en matière de données conformément à leur vision du monde distincte. Le CGIPN est un organisme strictement technique et apolitique, qui ne détient pas de droits et qui ne parle pas directement au nom des Premières Nations. Sous le mandat des chefs en assemblée de l'Assemblée des Premières Nations (résolution n° 48 de l'APN, décembre 2019), le CGIPN a pour mission d'affirmer la souveraineté en matière de données et d'appuyer le développement de la gouvernance et de la gestion de l'information au niveau communautaire au moyen de partenariats régionaux et nationaux. Nous adhérons au principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, respectons les relations de nation à nation et reconnaissons les coutumes distinctes des Premières Nations pour réaliser un changement transformateur. Notre travail comprend la recherche et l'analyse des éléments techniques de la souveraineté des données des Premières Nations.

Ce guide ne constitue pas un avis juridique et ne doit pas être considéré comme tel.

Cette publication est protégée par les droits d'auteur du Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN).

Ces matériaux peuvent être utilisés uniquement à des fins non commerciales. Cette publication peut être reproduite (en tout ou en partie) avec la permission écrite du CGIPN.

Toute demande d'autorisation doit être envoyée à info@fnigc.ca.

Citez cette publication dans le format suivant :

Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations,
Guide des Premières Nations relatif à la *Loi sur l'accès à l'information*
(Ottawa : 2024). 14 pages. Publié en mai 2024. Ottawa, Ontario.

ISBN: 978-1-988433-33-2

INTRODUCTION

Le présent guide relatif à la *Loi sur l'accès à l'information* fournit les détails de base de la loi et vise à aider les Premières Nations à comprendre le régime fédéral de gestion de l'information et à s'y retrouver. Il réfléchit également à l'impact de la *Loi sur l'accès à l'information* sur la souveraineté des Premières Nations en matière de données.

Qu'est-ce que les données des Premières Nations et la souveraineté en matière de données?

La souveraineté des données des Premières Nations est un droit inhérent, conventionnel et constitutionnel essentiel à l'exercice des droits à l'autodétermination et à l'autonomie. La souveraineté des données des Premières Nations signifie que les données des Premières Nations sont régies par les lois des Premières Nations, quel que soit l'endroit où elles se trouvent au Canada. Elle intègre les principes de PCAP des Premières Nations – propriété, contrôle, accès et possession des données. Dans le présent document, le terme « données » désigne les informations sous quelque forme que ce soit :

- 1. sur les peuples des Premières Nations, comme la santé, l'emploi et le logement;*
- 2. des Premières Nations, comme les langues, les motifs, les chants ou les danses; et*
- 3. à propos des réserves et des terres traditionnelles des Premières Nations, des eaux, des ressources et de l'environnement*

QU'EST-CE QUE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION?

La *Loi sur l'accès à l'information* du Canada traite de l'accès aux données et aux informations détenues par le gouvernement fédéral, autres que les « renseignements personnels » tels que définis dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'objectif de la législation est « d'accroître la responsabilité et la transparence des institutions de l'État afin de favoriser une société ouverte et démocratique et de permettre le débat public sur la conduite de ces institutions. » (article 2).

COMMENT FONCTIONNE LA LOI?

Droits d'accès

La partie 1 de la Loi accorde à tout citoyen canadien ou résident permanent le droit de demander et d'obtenir l'accès à toute donnée ou information relevant d'une institution gouvernementale (article 4). Une demande d'information doit être faite par écrit, et des formulaires sont disponibles à cet effet¹. Le dépôt d'une demande d'accès à l'information coûte cinq dollars, bien qu'à partir de 2024, « les institutions sont invitées à accorder une dispense des droits de 5 \$ afin de favoriser la réconciliation² ». Le gouvernement fédéral dispose de délais précis pour répondre à une demande d'information (articles 7 à 10). Le gouvernement fédéral est tenu de fournir les informations dans les 30 jours suivant la demande.

Une demande d'information peut être refusée si le gouvernement fédéral la juge « vexatoire, entachée de mauvaise foi ou constituant un abus du droit de faire une demande de communication » (articles 6 et 6.1). La législation ne contient aucune définition de ces termes, mais le commissaire à l'information a publié des orientations à l'intention du gouvernement fédéral sur la manière d'interpréter ces termes.

Le caractère vexatoire est généralement compris comme l'intention d'ennuyer, de harceler, d'embarrasser ou de causer de l'inconfort. Toutefois, dans le cadre d'une demande de refus de donner suite à une demande d'accès, le caractère vexatoire doit être supérieur à l'ennui ou au désagrément.

La mauvaise foi est généralement comprise comme le contraire de la bonne foi. La mauvaise foi implique généralement l'intention d'induire en erreur ou de tromper autrui, non pas en raison d'une erreur honnête quant à ses droits, mais pour un motif intéressé ou sinistre. La mauvaise foi n'est pas simplement un mauvais jugement ou une négligence, mais implique plutôt l'accomplissement conscient d'une faute dans un but malhonnête.

L'abus est généralement compris comme un usage abusif ou impropre.³ La nature, la portée, l'objectif, la formulation et le moment de la demande, ainsi que le nombre de demandes similaires émanant de la même personne ou de personnes travaillant de concert, seront pris en considération pour décider si la demande est vexatoire, de mauvaise foi ou constitue un abus de procédure.

¹ Gouvernement du Canada, 2021, *Demande d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP) en ligne*, <https://atip-aiprp.apps.gc.ca/atip/welcome.do?lang=fr>

² Gouvernement du Canada, 2024, *2024-01 : Faire progresser la réconciliation avec les Autochtones : Dispense du versement des droits de 5 \$*, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/acces-information-protection-reseignements-personnels/avis-mise-acces-information-protection-reseignements-personnels/2024-01-faire-progresser-reconciliation-autochtones.html>.

³ Commissaire à l'information du Canada, 2021, *Enquête*, extrait de : <https://www.oic-ci.gc.ca/fr/documents-orientation-de-la-commissaire-linformation/article-61-de-la-loi-sur-lacces-linformation>.

Informations devant être rendues publiques

Certaines informations doivent être rendues publiques. Toutes les institutions fédérales sont tenues de publier des informations sur, entre autres, une description de toutes les catégories de documents sous leur contrôle et une description de tous les manuels utilisés pour administrer les programmes et les activités (article 5). D'autres informations doivent être rendues publiques, notamment les lettres de mandat du premier ministre (article 73), les frais de déplacement d'un ministre, d'un conseiller ministériel ou de son personnel (article 75), les subventions et contributions supérieures à 25 000 dollars (article 87), les documents d'information destinés aux vice-ministres (article 88) et d'autres informations mentionnées dans la Loi.

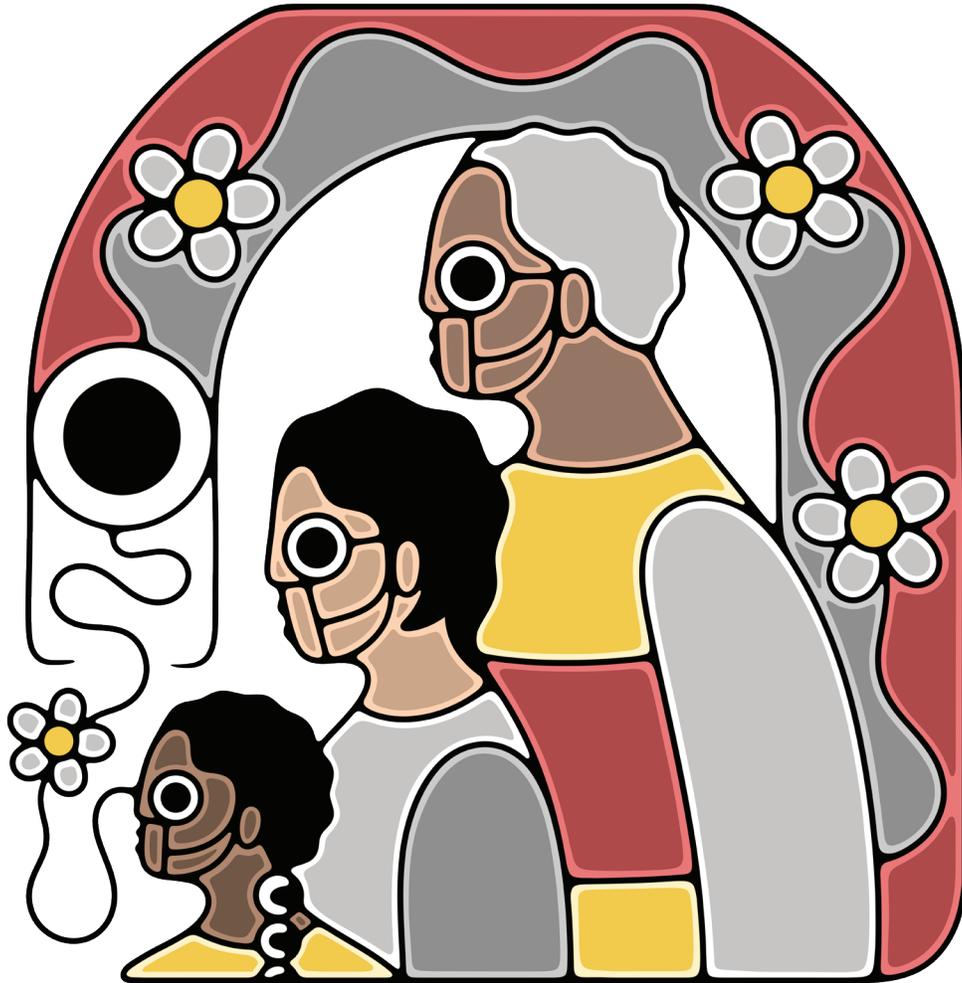
Quand une demande d'accès à l'information n'est pas nécessaire

Les informations déjà publiques ou les documents déposés dans les bibliothèques, galeries et archives publiques ne nécessitent pas de demande d'accès à l'information (article 68). Ces documents sont déjà accessibles au public par d'autres moyens.

Lorsque l'accès n'est pas autorisé

Il existe des exceptions à l'accès à l'information. Le public n'a pas accès aux informations obtenues à titre confidentiel du gouvernement d'un État étranger, d'une organisation internationale d'États, du gouvernement d'une province, d'une municipalité ou d'une région, ou d'un gouvernement autochtone (article 13[1] [e]). Le terme « gouvernement autochtone » est défini dans la Loi comme désignant uniquement les Premières Nations suivantes :

-  le gouvernement niska'a, tel que défini dans l'Accord définitif niska'a mis en vigueur par la [Loi sur l'Accord définitif niska'a](#);
-  le conseil, tel que défini dans l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Westbank mis en vigueur par la [Loi portant mise en vigueur de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank](#);
-  le gouvernement tlichon, comme le définit l'article 2 de la [Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlichon](#);
-  le conseil d'une Première Nation participante tel que défini au paragraphe 2(1) de la [Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique](#);
-  le gouvernement Tla'amin, tel que défini au paragraphe 2(2) de la [Loi sur l'accord définitif concernant les Tlaamins](#);



- le gouvernement tsawwassen, tel que défini au paragraphe 2(2) de la [Loi sur l'accord définitif concernant la Première Nation de Tsawwassen](#);
- le Gouvernement de la nation crie, au sens du paragraphe 2(1) de la [Loi sur l'accord concernant la gouvernance de la nation crie d'Eeyou Istchee](#) ou une Première nation crie, au sens du paragraphe 2(2) de cette Loi;
- un gouvernement maanulth, au sens du paragraphe 2(2) de la [Loi sur l'accord définitif concernant les premières nations maanulthes](#);
- un gouvernement de l'oyate dakota de Sioux Valley, au sens du paragraphe 2(2) de la [Loi sur la gouvernance de la nation dakota de Sioux Valley](#); ou
- le conseil d'une Première Nation participante tel que défini à l'article 2 de la [Loi sur l'accord en matière d'éducation conclu avec la Nation des Anishinabes](#).

Il s'agit là d'un échec particulier du gouvernement fédéral. La plupart des provinces, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et tous les territoires, disposent d'une législation sur l'accès à l'information qui reconnaît les intérêts collectifs légitimes de tous les gouvernements des Premières Nations en matière de protection des renseignements personnels. Par exemple, la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* (Ontario) permet au responsable d'une institution de refuser de divulguer des informations si ces informations pourraient :

- a) nuire à la poursuite des rapports qu'entretiennent une communauté autochtone et le gouvernement de l'Ontario ou une institution; ou
- b) révéler des renseignements qu'une institution a reçus à titre confidentiel d'une communauté autochtone⁴.

Toutes les bandes de la *Loi sur les Indiens*, toutes les organisations ou communautés autochtones négociant des droits au titre de l'article 35 et toute autre organisation autochtone énumérée dans les règlements constituent une « communauté autochtone » aux fins de la législation de l'Ontario.

En outre, le public peut ne pas avoir accès à certains types d'informations, comme indiqué ci-dessous :

-  les consultations ou délibérations fédérales-provinciales, ou les stratégies et tactiques du Canada, concernant les affaires fédérales-provinciales (article 14),
-  les informations concernant les affaires internationales et la défense (article 15),
-  les informations concernant l'application de la loi et les enquêtes (article 16),
-  les informations relatives à la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (c'est-à-dire la protection des dénonciateurs) (article 16.1),
-  l'information nécessaire pour protéger la sécurité des individus (article 17), l'information sur les intérêts économiques du Canada (article 18),
-  les renseignements personnels, sauf si la divulgation a été consentie, si les renseignements sont accessibles au public ou si la divulgation est conforme à l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, qui

⁴ *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. F.31, article 15.1.

- comprend les exemptions à la Loi sur la protection des renseignements personnels pour la recherche, l'archivage, etc. (article 19),
- les informations relatives à des tiers sous certaines conditions (article 20),
- les opérations du gouvernement, y compris les conseils ou les recommandations à l'institution ou au ministre, les positions ou les plans à des fins de négociation,
- les plans relatifs à la gestion du personnel, etc. (article 21),
- les procédures de test, les tests et les audits qui auraient une incidence sur l'utilisation ou les résultats des tests ou des audits (article 22),
- des informations protégées, par exemple le secret professionnel (article 23) ou les brevets et marques (article 23.1), ou



-  de nombreuses restrictions statutaires supplémentaires pour l'accès à des informations particulières (article 24 et annexe 2).
-  Les autres informations sont entièrement exemptées des demandes d'accès à l'information. Il n'est pas possible, par exemple, de demander l'accès à de l'information sur la source d'un journaliste pour un article si la source reste anonyme, ou à des informations d'Énergie atomique du Canada limitée sur la manière de développer des matières nucléaires (article 68.1).
-  L'annexe 2 contient une liste de restrictions particulières prévues par d'autres législations en matière d'accès à l'information. Cela couvre un large éventail de sujets, y compris, par exemple, l'accès aux connaissances traditionnelles fournies au ministre à titre confidentiel en vertu de l'article 26.2 de la *Loi sur les eaux navigables canadiennes*, l'identification d'une personne
-  impliquée dans des activités secrètes (article 18, *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*), ou l'interdiction de divulguer des renseignements personnels obtenus aux fins de la *Loi sur la statistique* (article 17).

Informations de tiers

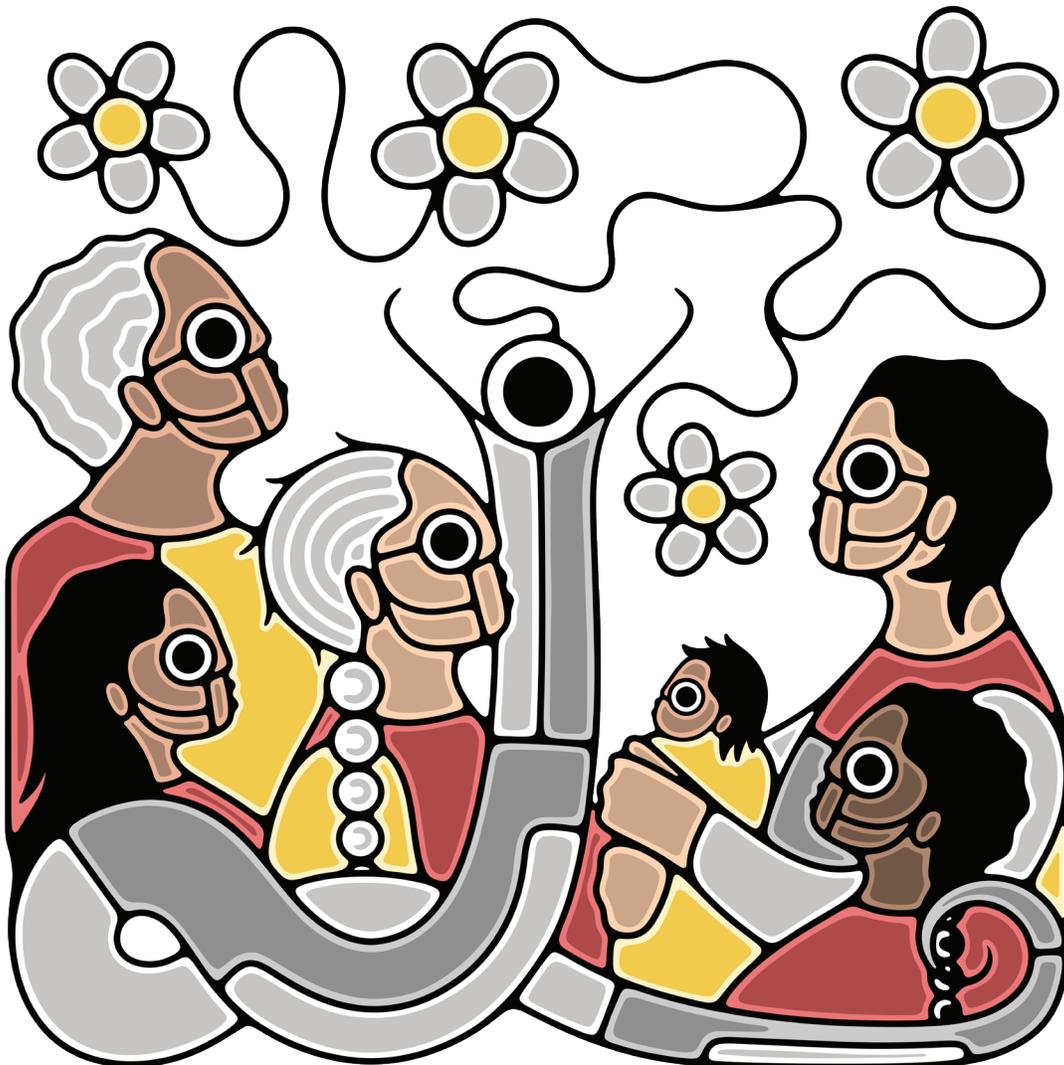
Les informations de tiers sont des informations fournies au gouvernement fédéral qui sont demandées par une personne autre que celle qui les a fournies en premier lieu. Par exemple, la partie A transmet certaines informations au gouvernement fédéral. La partie B veut avoir accès à ces informations. La partie A est le « tiers », et ses informations sont les « informations de tiers ». Si le gouvernement fédéral a l'intention de communiquer les informations de la partie A à la partie B, il doit faire des efforts raisonnables pour en informer la partie A, qui a le droit de présenter des arguments contre la divulgation des informations demandées, mais uniquement si les informations relèvent de l'une de ces exceptions :

-  des secrets commerciaux,
-  des informations confidentielles qui sont toujours traitées comme telles,
-  des informations préparées en vue d'une intervention d'urgence concernant les vulnérabilités des bâtiments ou des systèmes
-  des informations dont on pourrait raisonnablement attendre qu'elles entraînent des pertes ou des gains financiers importants ou qu'elles affectent un avantage concurrentiel, ou
-  des informations susceptibles d'interférer avec les négociations contractuelles ou autres du tiers (article 20).

Il est important de noter que le gouvernement fédéral n'exige pas le consentement du tiers (partie A) pour divulguer les informations. Le droit de présenter des observations n'est qu'un droit procédural.

Plaintes et infractions

Le commissaire fédéral à l'information, un poste créé en vertu de cette législation, peut enquêter sur les plaintes liées à l'application de la Loi (article 54) et peut également ouvrir des enquêtes (article 30). Les personnes qui estiment que l'accès à l'information leur a été refusé à tort peuvent déposer une plainte auprès du commissaire à l'information pour qu'il mène une enquête (article 30). La plainte doit généralement être déposée par écrit dans les 60 jours suivant le refus d'accès à l'information demandée (article 31). Le commissaire à l'information peut également refuser d'enquêter si la plainte est frivole ou de mauvaise foi, ou si elle n'est pas nécessaire compte tenu des circonstances (article 30, paragraphe 4).



L'article 36 définit les pouvoirs du commissaire à l'information dans le cadre des enquêtes, y compris la capacité d'obtenir des preuves, de faire prêter serment, de pénétrer dans des locaux, de consulter le commissaire à la protection de la vie privée et de divulguer des informations à caractère personnel, en plus d'autres pouvoirs. Les décisions du commissaire à l'information peuvent être contrôlées par la Cour fédérale. Les articles 41 à 53 définissent les règles de procédure pour les audiences du tribunal fédéral concernant l'application de la Loi.

Le fait d'entraver l'action du commissaire à l'information constitue un délit passible d'une condamnation sommaire (moins de deux ans d'emprisonnement) (article 67). En outre, nul ne peut, dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu [...] détruire, tronquer ou modifier un document, falsifier un document ou faire un faux document, cacher un document, ni ordonner, proposer, conseiller ou amener de n'importe quelle façon une autre personne à commettre un de ces actes », car ces actions constituent un acte criminel passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans (article 67.1).

Les fonctionnaires sont protégés contre les poursuites civiles et pénales s'ils ont agi de bonne foi en divulguant des informations, quel que soit le préjudice causé par la divulgation de l'information (article 98).

Liste des institutions responsables

L'annexe 1 fournit une liste des institutions gouvernementales responsables de la mise en œuvre de la législation. Il s'agit des mêmes organisations des Premières Nations que celles visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à savoir le Conseil de gestion financière des Premières Nations, la Commission de la fiscalité des Premières Nations, le Gwich'in Land and Water Board, le Gwich'in Land Use Planning Board et le Sahtu Land and Water Board.

Examen de la Loi

La Loi doit être examinée tous les cinq ans (article 93). Il s'agit d'une nouvelle disposition de la législation adoptée en 2019. La première révision quinquennale a débuté en juin 2020.

QUE SIGNIFIE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION POUR LA SOUVERAINETÉ DES PREMIÈRES NATIONS EN MATIÈRE DE DONNÉES?

Cette législation a de multiples répercussions sur la souveraineté des Premières Nations en matière de données. Premièrement, cette législation permet au public d'accéder aux données et aux informations sur les Premières Nations détenues par le gouvernement fédéral. Les Premières Nations doivent noter que la *Loi sur l'accès à l'information* ne bloque généralement pas la diffusion des données et informations des Premières Nations.

Une fois entre les mains du gouvernement fédéral, les informations fournies par les Premières Nations ou les informations obtenues auprès des Premières Nations sont considérées comme des informations contrôlées par le gouvernement fédéral. Elles sont donc sujettes à une diffusion publique. Toutes ces informations sont accessibles à toute personne qui en fait la demande. Le consentement des Premières Nations n'est pas nécessaire.

Deuxièmement, la *Loi sur l'accès à l'information* est le principal moyen par lequel les Premières Nations peuvent accéder à leurs données et aux informations détenues par le gouvernement fédéral. Elle peut également aider les Premières Nations à accéder aux informations soumises par d'autres. Il existe des exceptions à cette règle, par exemple l'accès aux renseignements personnels. Il y a des avantages à ce que les Premières Nations puissent accéder à leurs informations ou à celles fournies par d'autres, mais la Loi peut aussi avoir pour effet d'empêcher les Premières Nations d'accéder aux informations dont elles ont besoin pour prendre des décisions en connaissance de cause.

Les Premières Nations doivent être attentives au fait que le Canada s'apprête à rendre encore plus de données accessibles au public afin d'améliorer la prise de décision, de faciliter la circulation de l'information, d'éliminer les cloisonnements gouvernementaux et de rendre plus transparentes les fonctions du gouvernement. L'ouverture des données signifie qu'il est plus facile d'accéder à l'information, y compris l'information partagée par les Premières Nations⁵. Cela peut faciliter d'une certaine manière l'accès des Premières Nations aux données et à l'information essentielles dont elles ont besoin pour prendre des décisions. Cela signifie également que davantage de données sur les Premières Nations détenues par le gouvernement fédéral sont accessibles au public.

Vous pouvez en savoir plus sur la souveraineté des données des Premières Nations sur le site Web www.FNIGC.ca

⁵ Gouvernement du Canada, 2020, *Plan d'action national du Canada pour un gouvernement ouvert de 2018-2020*, disponible à l'adresse <https://ouvert.canada.ca/fr/contenu/plan-daction-national-du-canada-pour-un-gouvernement-ouvert-de-2018-2020>

