



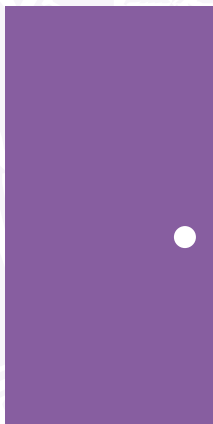
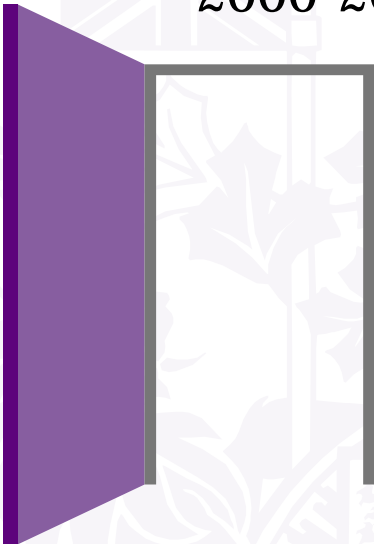
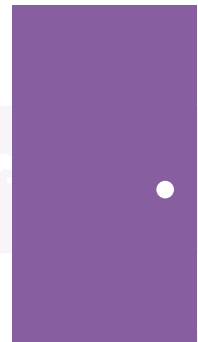
Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada



—

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000-2001





Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000-2001

« L'information est la composante qui alimente la
reddition de comptes au gouvernement. »

Denis Desautels, ancien Vérificateur général
du Canada dans *Le point sur une décennie* au
service du Parlement, février 2001.

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 22ième étage
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190

accessca@magi.com

<http://infoweb.magi.com/~access.ca>

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2001

No. de cat. IP20-1/2001

ISBN 0-662-65843-4

“La présente loi a pour objet d’élargir l’accès aux documents de l’administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.”

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

Juin 2001

L'honorable Daniel Hays
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.

Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2000 au 31 mars 2001.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. M. Reid', written in a cursive style.

L'honorable John M. Reid, c.p.

Jun 2001

L'honorable Peter Milliken
Président
Chambre des communes
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.

Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2000 au 31 mars 2001.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. M. Reid', with a large, sweeping flourish at the end.

L'honorable John M. Reid, c.p.

RAPPORT ANNUEL 2000-2001

TABLE DE MATIÈRES

MANDAT	9	
Chapitre I:	RÉTABLIR LES FONDATIONS DE LA RESPONSABILITÉ	11
	Valeurs/éthique	13
	Gestion de l'information	15
	Réforme de la Loi	16
	• Les retards	19
	• Le secret excessif	19
	• Les irrégularités	21
	• Pourquoi ces problèmes persistent-ils?	22
	• Des solutions aux problèmes	22
Chapitre II:	RAVIVER LA GESTION DE L'INFORMATION	25
	• Occasions de changement	29
	• Les dispositions législatives sur la tenue de dossiers: l'obligation de documenter	29
	• Reddition des comptes et tenue de dossiers	34
	• Le cadre de gestion de l'information	35
	• Orientation en matière de documentation des interventions et des décisions gouvernementales	39
	• Évaluation de la gestion de l'information et de ses répercussions	41
	• Le personnel et les professions	44
	• Gestion et coordination	46
	• Le rôle du Parlement	47
Chapitre III:	PLAN DIRECTEUR POUR LA RÉFORME	49
	A. Réformes de grande envergure	49
	• Réforme des documents confidentiels du Cabinet	49
	• Colmater les brèches dans le champ d'application de la Loi	62
	• La dérobage - Article 24	66
	• Remède radical pour corriger les retards	68
	• Reconnaître, encourager et protéger les coordinateurs	71
	B. Mise au point de la Loi	74
	• Les renseignements administratifs en tant que ressource nationale	74
	• La création des documents; leur soin et leur sauvegarde	75

	• La création de voies d'accès aux renseignements	75
	• Les frais en tant qu'obstacle	76
	• La forme en tant qu'obstacle	79
	• Les exceptions en tant qu'obstacle	80
	• Exceptions discrétionnaires et préjudice	81
	• Primauté de l'intérêt public	83
	• Article 14: Affaires fédéro-provinciales	83
	• Article 15: Affaires internationales et Défense nationale	84
	• Article 16: Application des lois	84
	• Article 17: Sécurité des individus	85
	• Article 18: Intérêts économiques du Canada	85
	• Article 19: Renseignements personnels	85
	• Article 20: Renseignements confidentiels sur des entreprises	86
	• Article 21: Avis et recommandations	88
	• Article 23: Secret professionnel des avocats	89
	• Article 26: Information devant être publiée	90
	• Protection des témoins	90
	• Article 68	91
Chapitre IV:	BILAN DE L'ANNÉE	93
	Statistiques sur les plaintes	94
	Retards – Fiches de rendement	99
	• Plan de gestion	102
	• Sensibilisation de la haute direction	102
	• Consultants	102
	• Manque de personnel	102
	• Formation ciblée et sensibilisation	103
	• Usage abusif des prorogations?	103
	• La voie facile ou la voie ardue	104
Chapitre V:	QUELQUES CAS EN BREF	107
	INDEX DES AFFAIRES CITÉES DANS LE RAPPORT ANNUEL DE 2000/2001	121
Chapitre VI:	LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION DEVANT LES TRIBUNAUX	121
Chapitre VII:	GESTION INTÉGRÉE	143
APPENDICE A	FICHES DE RENDEMENT DÉTAILLÉ	145

MANDAT

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information* – la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur posent des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

CHAPITRE I

RÉTABLIR LES FONDATIONS DE LA RESPONSABILITÉ

En août 2000, le gouvernement a amorcé un autre examen interne de la *Loi sur l'accès à l'information*. Plusieurs examens internes ont été entrepris depuis l'examen prescrit par la loi de 1986 par un comité parlementaire, mais celui qui est actuellement en cours serait plus exhaustif et consultatif.

On a constitué un groupe de travail composé de 12 fonctionnaires, sous les auspices du ministre de la Justice et de la présidente du Conseil du Trésor. Toutefois, le groupe de travail n'a prévu aucune audience publique et il a décidé de ne pas axer le débat sur une série de modifications possibles. Un groupe consultatif composé de spécialistes autonomes, non gouvernementaux, devait être constitué pour aider le groupe de travail, mais il n'existait pas encore à la fin de l'exercice 2000-2001. Cependant, un comité interministériel dont quelque 17 sous-ministres adjoints sont membres tient des réunions régulières à des fins de conseil. Le groupe de travail doit présenter ses propositions d'ici l'automne de 2001.

Ce processus de réforme est intéressant parce qu'il se faisait attendre depuis longtemps. Parallèlement, il faut faire preuve de vigilance. Le groupe de travail présentera-t-il des propositions dans l'intérêt des Canadiens qui utilisent la loi plutôt que dans celui des bureaucrates qui l'appliquent? Cette mise en garde ne sous-entend pas que le gouvernement ait entrepris cette réforme de mauvaise foi ou avec des arrière-pensées. Il s'agit simplement de prendre

conscience que, pour l'instant, l'examen est principalement envisagé sous une perspective interne.

La toile de fond de cette réforme, c'est la réalité qu'aucun gouvernement – ni au Canada ni ailleurs dans le monde – ne peut vivre à l'aise avec un droit légal d'accès aux documents détenus par l'État. Dans l'Opposition, les politiciens ont tendance à devenir d'ardents défenseurs des lois d'accès et des commissaires à l'information. La loi leur confère des droits exécutoires, après tout.

Une fois les politiciens au pouvoir, toutefois, la loi les oblige à faire des recherches approfondies, à réduire au minimum le secret et à produire les documents dans un court délai. Les obligations limitent de manière draconienne les options dont le gouvernement dispose de « gérer le message ». Par conséquent, la tentation est grande pour tout gouvernement élu de vaquer à son propre programme visant à être relevé de ce qu'il considère comme des obligations « onéreuses » et d'emprunter à cette fin la voie déguisée de la réforme.

Notre *Loi sur l'accès à l'information* est trop importante, ses principes trop bien conçus, pour que nous puissions tolérer une série de réformes qui prendraient la forme du loup dans la peau de l'agneau. Voici les éléments de ces réformes qui mineraient fortement nos droits d'accès :

1. de nouveaux motifs de secret, comme une exemption des documents portant sur des questions d'unité nationale;

2. moins de documents visés par la Loi, comme les documents détenus aux cabinets de ministres ou au cabinet du Premier ministre;
 3. un élargissement du secret entourant le Cabinet, en supprimant la fenêtre actuelle sur le processus qui permet l'accès aux explications de base, à l'analyse des problèmes et aux options de politique une fois que les décisions du Cabinet auxquelles elles ont trait ont été rendues publiques (ou quatre ans plus tard, si les décisions n'ont pas été rendues publiques);
 4. un nouveau droit conféré au gouvernement, qui lui permettrait de refuser de répondre à toute demande d'accès qu'il juge abusive;
 5. une limite au nombre de demandes d'une personne, dans un délai prescrit;
 6. une augmentation des droits de demande (5 \$ à l'heure actuelle);
 7. la suppression des cinq heures de temps de recherche;
 8. l'introduction de droits pour la consultation de documents;
 9. une hausse des droits facturables pour la recherche et la préparation;
 10. un régime de droits fondé sur le nombre de pages communiquées;
 11. un accroissement du délai de réponse (30 jours à l'heure actuelle);
 12. un élargissement des motifs pour lesquels des prorogations du délai de réponse peuvent être demandées;
 13. une obligation pour les demandeurs insatisfaits de recourir à un processus d'examen ministériel avant de pouvoir présenter une plainte au Commissaire à l'information;
 14. l'introduction de droits pour la présentation d'une plainte au Commissaire;
 15. une réduction des pouvoirs d'enquête du Commissaire, comme la suppression de ses pouvoirs de cour supérieure d'archiver d'obliger la comparution de témoins et la production de documents, de recevoir des dépositions sous serment et de condamner pour outrage;
 16. le droit du gouvernement d'invoquer devant la Cour fédérale de nouvelles exceptions sur lesquelles le Commissaire n'a pas enquêté.
 17. Si une série de propositions de ce genre était présentée, il vaudrait alors mieux, et de loin, ne procéder à aucune réforme.
- Afin d'amorcer et d'élargir le débat, le Commissaire à l'information présente le rapport annuel de cette année au groupe de travail, en même temps qu'au Parlement et au public, à titre de mémoire concernant les réformes du régime d'accès à l'information au Canada. La réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* n'est qu'une partie de la solution. La réforme de la théorie du rôle de la fonction publique dans la régie et de la place que la transparence doit occuper dans l'exécution de ce rôle se veut plus importante à maints égards. Les initiatives relatives aux valeurs et à l'éthique sont au cœur même de ce projet. Deuxièmement, nous avons désespérément besoin de ressusciter la

moribonde structure de gestion de l'information du gouvernement du Canada.

Dans ces deux secteurs – la culture et la gestion de l'information dans la fonction publique –, le bureau du vérificateur général du Canada et le Commissariat à l'information du Canada lancent les mêmes cris d'alarme. Les deux ont conclu que le changement culturel vers une fonction publique davantage axée sur les valeurs et l'éthique est resté glacialement lent. Les gestionnaires continuent d'invoquer le secret et de résister à un examen externe.

VALEURS/ÉTHIQUE

Dans son rapport final à la Chambre des communes intitulé : **Le point sur une décennie au service du Parlement**, le vérificateur général du Canada, Denis Desautels, a déclaré :

« Je pense que le maintien et la promotion de valeurs saines et de l'éthique sont un aspect essentiel d'une bonne régie, et qu'ils sont en définitive nécessaires pour que le public garde confiance dans les institutions démocratiques. Nous ne sous-estimons pas la difficulté de gérer avec succès des initiatives en matière de valeurs et d'éthique. Créer des structures, obtenir l'engagement actif des leaders politiques et des hauts fonctionnaires, et surmonter le scepticisme des fonctionnaires, tout cela posera des défis énormes. Cependant, les Canadiens ne méritent rien de moins que les normes les plus élevées de conduite dans l'administration fédérale. » (p. 28)

M. Desautels a mis le doigt sur une des principales raisons pour lesquelles l'engagement à l'égard de l'éthique et des valeurs dans la fonction publique est resté symbolique. C'est parce que les fonctionnaires canadiens s'accrochent à une notion dépassée de « responsabilité ministérielle » pour définir leurs rapports avec les ministres, les parlementaires et le public. Réduite à sa plus simple expression, cette notion dépassée comporte trois éléments : 1) le fonctionnaire a pour tâche de placer son ministre sous l'angle le plus favorable possible; 2) le fonctionnaire ne doit s'attribuer ni le blâme ni la gloire pour les résultats; 3) le fonctionnaire ne doit exercer aucun jugement indépendant dans l'établissement des mesures qui servent l'intérêt public.

Ce système de croyances encourage les fonctionnaires à taire les mauvaises nouvelles jusqu'à ce que les problèmes aient été réglés ou qu'une stratégie visant à réduire au minimum les incidences sur le ministre ou le gouvernement ait été élaborée. Le simple fait que cette démarche échoue plus souvent qu'elle ne réussisse n'est pas parvenu à tiédir la foi en elle. Le fonctionnaire qui reconnaît les avantages, sur le plan de la régie, de la candeur auprès des parlementaires et du public est rapidement muselé par des mesures disciplinaires.

M. Desautels décrit ainsi cet état de choses :

« D'autres pays améliorent rapidement leur reddition de comptes, et le Canada risque de se laisser devancer.

Une partie du problème est attribuable à la nature de la politique au Canada. On est peu enclin à divulguer au Parlement et au public la façon dont les programmes gouvernementaux fonctionnent, car si les choses vont mal, cela revient à donner des munitions aux adversaires. Et même lorsqu'un ministre n'est pas personnellement touché par un problème, les hauts fonctionnaires tiennent compte de cette possibilité. Les rédacteurs des rapports sur le rendement du gouvernement semblent s'efforcer d'en dire le moins possible pour ne pas exposer leur ministère à la critique. » (p. 100)

Le groupe de travail a une occasion en or d'établir un plan de démantèlement de la « culture du secret » qui prévaut. La vérité, c'est que la persistance de cette culture ne favorise pas la saine régie. **La notion prévalente de responsabilité ministérielle doit absolument être redéfinie. Il faut établir nettement la distinction entre le secteur de responsabilité du ministre et celui des fonctionnaires supérieurs.**

Pour permettre aux fonctionnaires de se dégager d'une culture qui les encourage à être des doreurs d'image dans leurs rapports avec le public, de fortes mesures de protection s'imposeront. **À cette fin, le groupe de travail devrait appuyer des mesures de protection juridiques – comme des lois dénonciatrices – pour les fonctionnaires qui remplissent leur obligation de voir à ce que les cas de mauvaise administration ou d'écart de conduite soient dénoncés et corrigés.**

Un ancien Commissaire à l'information, John W. Grace, a incité le gouvernement à plusieurs reprises à abandonner la « loyauté » comme valeur respectée des fonctionnaires et à la remplacer par « l'obéissance à la loi ». Pour les fonctionnaires, la loyauté sous-entend la loyauté au ministre et au gouvernement de l'heure. Interprétée ainsi, la valeur de la loyauté pourrait étouffer la candeur publique et l'obéissance à la loi. Voici ce que déclarait M. Grace :

« La seconde raison pour laquelle les démarches visant à favoriser l'éthique dans la Fonction publique, aussi bien fondées soient-elles, peuvent échouer tient à l'utilisation abusive, voire au détournement, de cette notion honorable qu'est la « loyauté ». Dans un article paru récemment dans **The New Yorker**, Henry Louis Bates Jr. a écrit au sujet de la loyauté : (traduction) « Le contexte naturel de la loyauté est une société reposant sur l'interdépendance : les lords et leurs vassaux, les suzerains et leurs sujets. » Pour dire les choses comme elles sont, la loyauté est souvent interprétée comme un code signifiant « qui se ressemble s'assemble ». On peut aussi, à des fins intéressées, en détourner le sens de manière à en faire une exhortation, pour les fonctionnaires, à ne pas faire montre de courage : à ne pas critiquer ou dénoncer, à ne pas signaler les méfaits par crainte d'être considéré comme déloyal, ce qui représenterait un manquement impardonnable à l'organisation. » (Rapport annuel 1997-1998 du Commissaire à l'information, p. 7)

GESTION DE L'INFORMATION

Une solution au problème de la culture du secret ne solidifierait pas en soi les fondations effritées de la responsabilisation au sein du gouvernement. Une décennie ou plus de négligence d'une saine gestion de l'information de base a rendu les ministères inaptes à créer, maintenir et utiliser efficacement une mémoire institutionnelle. On réinvente la roue, l'histoire se répète (pour le meilleur ou pour le pire), les ministres reçoivent des avis incomplets, les programmes sont plus facilement politisés, la capacité de vérifier les décisions est compromise, le dossier historique de notre époque s'érode, le droit d'accès à l'information est miné et la régie qui était le domaine du professionnel devient celui de l'amateur.

Sur ce point également, le vérificateur général sortant s'est montré éloquent dans son rapport final au Parlement. M. Desautels a déclaré :

« Le problème de la non-divulgence des mauvaises nouvelles est exacerbé par la mauvaise qualité des dossiers tenus dans les ministères. On peut attribuer une partie du problème à une certaine paranoïa à l'égard des règles d'accès à l'information et à la réticence traditionnelle des fonctionnaires à conserver en dossier les instructions des ministres ou les discussions entourant les motifs des décisions.

La disparition de la piste de vérification traditionnelle rend également la reddition de comptes plus difficile. Les efforts pour réduire les coûts administratifs indirects semblent avoir donné lieu à des

compressions disproportionnées dans la gestion des dossiers. Mon collègue, le Commissaire à l'information, a attiré l'attention sur la réduction du nombre de préposés à l'information, de bibliothécaires, de commis aux dossiers et de secrétaires au classement, situation qui, estime-t-il, a contribué énormément à l'absence de discipline dans la gestion des dossiers. Cela nuit non seulement à la capacité du public d'avoir directement accès aux dossiers du gouvernement, mais aussi à la mémoire institutionnelle des ministères. La capacité de vérifier les décisions en souffre également.

La piste de vérification est également endommagée par le recours aux technologies de l'information. Autrefois, la correspondance et les documents étaient sur papier et étaient physiquement classés dans le registre central des ministères. Aujourd'hui, les notes internes ont été remplacées par des courriels, qui ne sont pas classés au niveau central et qui s'évaporent lorsqu'il n'y a plus d'espace sur le serveur sur lequel ils sont stockés. La plupart des travailleurs du savoir tiennent de nombreux dossiers importants sur leur propre disque dur, auquel les gestionnaires des dossiers des ministères n'ont pas accès. Tout comme le Commissaire à l'information, je suis d'avis que ces pratiques détruisent peu à peu le fondement de la reddition de comptes au gouvernement fédéral. Je crains que sans l'utilisation de meilleures technologies, il ne devienne plus difficile de savoir comment et pourquoi d'importantes décisions sont prises. » (pp. 101-102)

Le chapitre suivant (pages 25 à 48) contient une série de recommandations détaillées destinées à favoriser le rétablissement de la fonction de gestion de l'information au sein du gouvernement. Aucun projet – même pas celui de trouver une solution à l'imminente crise du recrutement dans la fonction publique ou de mettre en œuvre le gouvernement électronique – ne saurait être plus prioritaire à l'échelle du gouvernement. Ce qui est en jeu, c'est le droit du public de connaître le processus de régie, de le contester, d'y participer, de l'influencer et, en dernière analyse, d'en exiger une reddition de comptes.

Fort heureusement, on reconnaît de plus en plus l'importance d'une saine gestion de l'information pour la réalisation des stratégies et objectifs d'affaires du gouvernement. Cette reconnaissance a été stimulée notamment par la publication d'un rapport conjoint du Conseil du Trésor et des Archives nationales intitulé « Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation ». Les organismes centraux, les ministères et les institutions planifient et lancent de nouvelles initiatives destinées à renforcer la gestion de l'information. De nombreux projets mettent l'accent sur les engagements que le gouvernement a pris relativement à la prestation électronique de l'information et des services de l'État. La nécessité de changement, toutefois, va beaucoup plus loin que ces priorités opérationnelles. Le prochain chapitre préconise des réorientations fondamentales de la culture, des politiques, des lois et des services d'information en vue d'améliorer la gestion de l'information au service d'une régie efficace et responsable. Les

principaux changements sont les suivants :

1. une « obligation juridique de documenter » l'organisation, les fonctions, les politiques, les procédures et les transactions de l'institution et d'inclure de tels documents dans le système de classement des dossiers de l'institution – en particulier dans le cas des dossiers électroniques;
2. une « obligation juridique de préserver » les dossiers pour une période adéquate selon leur objet et leur contenu;
3. un cadre de responsabilisation légiféré régissant les exigences et les procédures en matière de tenue de dossiers essentiels et de présentation de rapports afférents;
4. une démarche de leadership coordonnée pour l'achèvement du projet de revitalisation, sous la surveillance d'un comité parlementaire.
5. Tous nos remerciements à M. Andrew Lipchak, dont l'expérience et la sagesse dans le domaine de la gestion de l'information ont inspiré le Chapitre II.

RÉFORME DE LA LOI

Le chapitre III (pages 49 à 91) du présent rapport expose une série de modifications destinées à moderniser et à renforcer le droit d'accès sans compromettre les motifs légitimes du secret. Le Chapitre puise largement dans les recommandations faites par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, en 1986, et dans celles faites par John Grace, ancien commissaire à l'information, en 1994.

Il importe d'aborder la réforme les yeux grands ouverts. Dans cette optique, il faut reconnaître que la *Loi sur l'accès à l'information* fonctionne remarquablement bien. Des centaines de milliers de documents sont communiqués chaque année. Pour chaque plainte que le Commissaire à l'information reçoit, au moins 10 autres personnes ont obtenu un bon service du gouvernement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Loi a besoin d'être modernisée et améliorée – pas d'être refondue. Les plus graves lacunes du droit d'accès ne viennent pas du libellé de la Loi, mais des actes de ceux et celles qui appliquent la Loi. La réforme doit mettre l'accent sur les secteurs où elle s'impose le plus.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1983, toutes les provinces et tous les territoires (sauf l'Î.-P.-É., dont la législature est actuellement saisie d'un projet de loi) ont adopté des lois, et nombre d'entre eux les ont déjà révisées et renforcées. À quelques exceptions près, la loi fédérale n'a pas changé depuis 18 ans.

Pourquoi la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* fédérale se révèle-t-elle un objectif si insaisissable? On n'a pas tenu compte des recommandations unanimes de réforme que le Comité permanent de la justice et le solliciteur général avaient formulées en 1986. Il en a été de même des recommandations de réforme que trois commissaires à l'information ont faites depuis 1986. Au moins une douzaine de projets de loi d'initiative parlementaire, proposant des modifications à la *Loi sur l'accès à l'information*, sont morts au feuillet

sans appui du gouvernement, le plus récent et aussi le plus notoire étant celui de John Bryden dont le gouvernement a décidé de torpiller la série exhaustive de modifications. Un seul projet de loi d'initiative parlementaire modifiant la Loi a été adopté depuis 1983. Plusieurs projets de réforme ont été élaborés au sein du gouvernement, mais le Cabinet les a rejetés ou le Bureau du Conseil privé les a bloqués dès leur arrivée. Les gouvernements conservateurs comme les gouvernements libéraux ont reculé devant la tâche de soutenir le fier principe de transparence que les deux partis avaient défendu au départ en présentant la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les motifs des échecs du passé donnent des indices sur les pièges qui attendent l'examen actuel. Le secret au gouvernement est profondément enraciné – principalement aux échelons supérieurs de la bureaucratie. Le secret plonge les fonctionnaires dans un anonymat relatif au service de la « responsabilité ministérielle ». Le secret donne aussi aux gouvernements un meilleur contrôle sur la gestion de la communication de l'information au public. La loi sur l'accès – comportant pour quiconque est présent au Canada un droit positif d'accès à la plupart des documents détenus par le gouvernement, accompagné d'un délai de réponse – constitue une attaque frontale à ces deux vertus perçues du secret. C'est pourquoi tout incite les fonctionnaires à résister, voire à entraver, l'application de la loi.

Il est donc légitime de craindre qu'un projet de réforme, élaboré par des initiés de l'État sans l'avantage d'un examen parlementaire exhaustif public, tienne compte des préoccupations de la bureaucratie au détriment de celles du public.

Dans les milieux gouvernementaux, on croit généralement que des demandeurs frivoles et des demandeurs multiples ou commerciaux abusent du droit d'accès. Cette conviction est manifestement fautive.

La *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1983. Près de 18 ans d'expérience avec la Loi ne se sont pas révélés sans surprise, la principale étant le fait que les Canadiens y ont peu recours. Avant l'adoption de la Loi, le gouvernement avait prévu que l'ensemble des institutions gouvernementales (quelque 150) visées par la Loi recevraient environ 50 000 demandes. De fait, il a fallu accumuler les demandes durant plus de 10 ans pour atteindre cette prévision. L'année dernière – 1999-2000 – a été celle au cours de laquelle on a reçu le plus grand nombre de demandes depuis l'adoption de la Loi – environ 19 000.

Ce qu'il faut retenir, c'est que le mythe populaire selon lequel le nombre de demandes d'accès est élevé au point de nuire à l'administration efficace du gouvernement est sans fondement.

Il y a aussi la plainte au sujet des utilisateurs soi-disant « multiples », ceux qui présentent de nombreuses demandes, souvent aux fins de revendre les renseignements (souvent avec une valeur ajoutée). De dire les fonctionnaires : « La Loi n'a sûrement pas pour objet de favoriser le lucre personnel! » Ici encore, on s'indigne à tort et à travers.

Dès le départ, on savait que des entrepreneurs auraient recours à la Loi pour obtenir des renseignements de l'État à des fins commerciales. Toutes les compétences fonctionnant en régime de liberté d'information ont connu cette expérience. Il n'est que logique, du point de vue financier, de permettre aux entrepreneurs de « prospecter » dans les biens de l'État pour y trouver de l'information revendable. Premièrement, les nouvelles entreprises de services d'information sont des contribuables, et le système fiscal est un percepteur de recettes plus efficace que ne pourrait l'être les régimes de droits même les plus élevés.

Deuxièmement, les demandeurs de renseignements donnent au gouvernement de précieux indices sur l'endroit où se cache son « trésor » d'information – et, s'il le souhaitait, le gouvernement pourrait entreprendre d'exploiter lui-même l'information. Par exemple, Revenu Canada, du temps où il existait, a décidé d'élaborer une version « à vendre » de ses décisions anticipées après qu'un demandeur d'accès eut obtenu l'information et lancé un service de rapports commerciaux concernant les données.

Une fois que Revenu Canada eut mis sur pied son propre service, toutes les demandes d'accès connexes cessèrent (mais, aussi, les recettes fiscales provenant du service privé – qui dut abandonner les affaires).

Si le gouvernement n'est pas prêt, disposé et apte à exploiter ses propres ressources en information, pourquoi alors ne pas laisser un entrepreneur le faire? Si une institution fédérale n'est pas assez astucieuse pour exploiter ses propres ressources en information, pourquoi alors

ne pas laisser d'autres le faire et se contenter d'en récolter les fruits par l'intermédiaire du système fiscal?

Après la première surprise, le peu d'utilisation, la seconde est que même après 18 ans d'efforts, plusieurs des principaux ministères sont incapables d'offrir un programme d'accès efficace aux citoyens. Pourquoi une telle incompétence de gestion apparente dans ce domaine?

Les problèmes du système qui persistent peuvent être groupés dans trois catégories :

1. les retards
2. le secret excessif
3. les irrégularités, notamment :
 - les mauvaises pratiques de manutention de documents
 - l'utilisation de droits/prorogations de délais comme obstacle à l'accès
 - les recherches inadéquates
 - l'ingérence politique

Les retards

La Loi assujettit les ministères à un régime de délai de réponse. Les ministères doivent répondre aux demandes d'accès dans les 30 jours suivant la date de réception, à moins d'une prorogation pour un ou plusieurs des motifs suivants :

1. l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à

effectuer pour donner suite à la demande;

2. les consultations nécessaires avec d'autres ministères, d'autres gouvernements ou des tiers du secteur privé pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai.

Dans ces cas-là, le ministère peut proroger le délai de réponse pour aussi longtemps qu'il le désire, sous réserve uniquement que cette période soit justifiée par les circonstances. Si le délai fixé est de plus de 60 jours suivant la date de réception, le Commissaire doit être avisé de la prorogation.

Pourtant, de nombreux ministères n'ont pu respecter de façon constante ce généreux régime de délai de réponse. On surveillera de près le groupe de travail pour voir s'il recommande des mesures, notamment des peines, pour mettre fin au honteux dossier de 18 ans de non-respect de l'obligation de répondre aux demandes d'accès en temps opportun.

Le secret excessif

Le deuxième secteur problème dans l'application de la Loi est celui du secret excessif.

Le statut de la *Loi sur l'accès à l'information* est quasi-constitutionnel. Le droit d'accès existe « nonobstant toute autre loi fédérale ». Le Parlement a exceptionnellement énoncé l'objet de la Loi dans un langage clair :

- «2..(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du

public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

(2) La présente loi vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public. »

Malgré la forte exhortation législative à la transparence et les exceptions limitées au droit d'accès, la Loi est trop souvent appliquée comme une loi relative au secret. Beaucoup trop souvent, c'est le test suivant qui guide les fonctionnaires : « En cas de doute, gardons le secret. » Il s'agit d'un test que la Cour fédérale a expressément rejeté.

De même, on ne déploie que des efforts sporadiques pour rendre l'information du domaine public sur une base proactive, sans attendre des demandes d'accès. Même après 18 ans, aucun ministère, que nous sachions, ne procède à une analyse annuelle du contenu des demandes reçues et répondues, en vue de cerner l'information qui pourrait être rendue publique dans le cours normal des choses – peut-être sur un site Web.

Pourquoi vous plaindre du fardeau des demandes d'accès tant que tous les efforts dépendant de vous, à titre de fonctionnaires, n'auront pas été déployés pour communiquer l'information proactivement, informellement et automatiquement?

L'histoire de l'année au sujet du secret excessif a trait au refus du gouvernement de rendre publics, une fois que les décisions du Cabinet sont prises, les renseignements de base, l'analyse de problèmes et les options stratégiques présentées au Cabinet pour fins d'étude menant à ces décisions. Le premier ministre Pierre Trudeau avait demandé aux fonctionnaires de communiquer ces renseignements avant même que la Loi n'entre en vigueur. L'information n'a pas été rendue publique. Le premier ministre Joe Clark a réitéré cette politique; l'information n'a toujours pas été rendue publique. Le Parlement a enchâssé cette politique à titre d'exigence juridique à l'alinéa 69(3)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* et, pourtant, le BCP continue de résister. Cette année, la Cour fédérale a, à la demande du Commissaire à l'information, ordonné au gouvernement de mettre fin à ces 18 ans de secret injustifié qui, selon le juge Blanchard, [traduction] « pourrait être considéré comme une tentative de se soustraire à la volonté du Parlement » (voir à ce sujet les pages 123 à 125).

Voilà un autre point à l'égard duquel on surveillera de près les travaux du groupe de travail : quel traitement réservera-t-on aux documents confidentiels du Cabinet? Toutes les études donnent à entendre que l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet devrait devenir une exception susceptible de révision et que la définition devrait en être beaucoup plus restreinte. À l'heure actuelle, l'exclusion se prête aux abus.

En outre, dans le cas du secret excessif, le groupe de travail sera évalué selon qu'il recommande ou non une exception objective pour les documents concernant l'unité nationale et qu'il met fin ou non

à la « dérobade du secret » en abolissant l'article 24 de la Loi. Toutes les études jusqu'ici révèlent que, sauf pour ce qui est de l'article 69 (qui devrait devenir une exception) et de l'article 24 (qui devrait être aboli), la Loi a établi un équilibre remarquable entre la transparence et le secret.

Les irrégularités

Le troisième secteur de préoccupation dans l'application de la Loi a trait aux irrégularités relatives à la manutention de documents, aux recherches, à l'estimation des droits, à l'application de prorogations et à l'ingérence politique.

Ne perdons pas de temps avec le problème de l'altération et de la destruction de documents. Il était suffisamment grave pour inciter le Parlement à adopter à l'unanimité un projet de loi d'initiative parlementaire selon lequel le fait de se livrer à certaines pratiques de manutention de documents dans le but de dénier un droit d'accès constitue une infraction. Si jamais le groupe de travail s'avisait de toucher à cette nouvelle infraction, il soulèverait les hauts cris des députés de tous les partis ainsi que du public dont l'indignation soulevée par des cas de destruction avait poussé les députés à présenter et à appuyer la modification.

Le Commissariat fait actuellement enquête sur des plaintes contre un ministère qui aurait appliqué des prorogations d'une durée de trois ans pour répondre à de simples demandes d'accès à quelques documents. Nous constatons régulièrement des cas où les recherches ont été tout à fait inadéquates et peu professionnelles et où les demandeurs jugés « à problème » se butent à des estimations de droits

gonflées (et à l'exigence de dépôts exorbitants). On s'attendra à ce que le groupe de travail propose des sanctions ou des désincitatifs pour ce genre de comportement.

Enfin, chaque fois qu'il se produit un changement de ministre et un remplacement de personnel exonéré, le cabinet du ministre bouleverse le processus – ralentissement, établissement du délai de communication, imposition d'exceptions malgré l'opposition des professionnels. On accorde trop souvent la préséance aux besoins de communications des ministres par rapport aux droits reconnus des demandeurs d'accès. Ce n'est pas simplement troublant, c'est illégal, et les sous-ministres ont l'obligation de voir à ce que leurs ministres comprennent et remplissent leurs obligations juridiques.

Pour avoir déjà été ministre d'État, le présent Commissaire sait que la bonté peut parfois perdre des ministres. Il y a, d'une part, l'enthousiasme bien intentionné du personnel exonéré qui voit uniquement la dimension politique des questions et qui ne comprend pas que même les ministres doivent obéir aux lois. D'autre part, il y a la déférence des sous-ministres qui n'aiment pas dire « NON » aux ministres. Il arrive trop souvent que des fonctionnaires s'abstiennent d'« exposer la vérité au pouvoir » dans l'espoir que le Commissaire à l'information joue le porteur de mauvaises nouvelles auprès du ministre.

Les demandes d'accès de journalistes et de députés de l'Opposition font l'objet d'un service plus lent, d'un examen plus approfondi et d'un traitement plus conservateur à cause d'une sensibilité

malavisée aux besoins du ministre et, au moment de rendre des comptes, qui porte le blâme et se couvre de honte? À cet égard également, on s'attendra à ce que le groupe de travail propose des solutions et montre la voie.

Pourquoi ces problèmes persistent-ils?

Pourquoi ces problèmes sont-ils si intransigeants? Leurs causes aideront à trouver le genre de solutions qui s'imposent. Ces causes n'ont rien de mystérieux; les problèmes ont été étudiés à n'en plus finir par le Commissaire à l'information, le Conseil du Trésor, Justice Canada, divers comités de SM et de SMA et un comité parlementaire. Voici les causes :

1. des ressources inadéquates;
2. l'absence de programmes d'éducation ciblés;
3. de mauvaises procédures et pratiques (y compris la mauvaise gestion de l'information);
4. la délégation inadéquate aux coordonnateurs de l'accès et la mauvaise classification de ceux-ci; et
5. la lenteur des ministres/sous-ministres et des cadres supérieurs à changer d'autorité la culture du secret.

Dans certains sens, cette liste est par ordre inverse d'importance, car le manque de leadership constitue un facteur dans tous ces problèmes. La pénurie de ressources qui a frappé de nombreux bureaux d'AIPRP au cours des huit dernières années est directement attribuable à l'hypothèse non fondée que l'AIPRP pouvait être

traitée comme tout autre programme aux fins de compressions budgétaires. Ce fut un manque de leadership que de supposer qu'un ministère puisse se soustraire à une obligation juridique (c.-à-d., répondre en temps opportun) parce que le gouvernement avait imposé un programme de restriction. Il aurait fallu montrer plus de finesse!

Quels remèdes ces causes exigent-elles? Ceux qui sont susceptibles d'être les plus efficaces ne nécessitent pas de modifications législatives. Les voici :

Des solutions aux problèmes

Premièrement, les groupes d'AIPRP ministériels et les secteurs opérationnels compétents doivent disposer de ressources suffisantes pour répondre au volume prévu de demandes d'accès en fonction des tendances historiques. Il n'est pas nécessaire de les doter en prévision des périodes de pointe; il suffit à cette fin de pouvoir compter sur un plan de contingence, comme un bassin d'entrepreneurs, une entente avec le Conseil du Trésor en vue de faire appel à des spécialistes d'ailleurs et/ou un plan visant à faire approuver rapidement des postes supplémentaires. Le Conseil du Trésor a déjà avisé tous les ministères qu'il accueillera favorablement des demandes de nouvelles ressources destinées à faire en sorte de remplir les obligations en matière de délai de réponse.

Deuxièmement, tous les employés qui jouent un rôle dans le traitement des demandes d'accès doivent être mis au fait de leurs obligations sur une base obligatoire, régulière et ciblée. Autrement dit, le programme

d'éducation pour le personnel ministériel sera différent, à certains égards, de celui qui s'adresse aux gestionnaires ou aux cadres supérieurs dans les secteurs opérationnels – mais il faut des programmes d'éducation permanents dans chaque ministère.

Troisièmement, chaque ministère doit adopter un plan de traitement des demandes qui réduit au minimum le nombre de points de décision/approbation, établit des délais de prise de chaque mesure (c.-à-d., recherche, examen, approbation) et suit les progrès, assure le suivi et prévoit des conséquences en cas de non-conformité. Une saine gestion de l'information jouera un rôle essentiel dans une saine gestion de l'accès. Cette question fait l'objet du chapitre II.

Quatrièmement, il est crucial que les coordonnateurs de l'AIPRP soient des membres de confiance de la haute direction à qui on a complètement délégué la tâche de répondre aux demandes d'accès sans de multiples paliers d'approbation ou d'autorisation. Il arrive trop souvent que les coordonnateurs soient des préparateurs de dossiers sous-classifiés qui doivent s'en remettre à des cadres supérieurs pour prendre les vraies décisions. Pour ce qui est du processus d'approbation, les sous-ministres devraient suivre ce simple conseil : trouvez un coordonnateur de confiance et laissez-lui les coudées franches!

Enfin, la haute direction doit prendre conscience que l'attitude de ses membres à l'égard de l'accès se répand comme un feu de brousse dans tout le ministère. Si les employés sentent que la conformité n'est pas une priorité pour les dirigeants, on verra de plus en plus

de retards, de droits gonflés, d'antagonisme envers les demandeurs, de recherches inadéquates, de plaintes et de visites d'enquêteurs. Lorsque les dirigeants décident de ne pas tenir de comptes rendus de réunions et qu'ils avisent les employés de ne rien consigner, lorsqu'ils perpétuent les mythes au sujet des demandeurs abusifs, lorsqu'ils tolèrent que les besoins du ministre aient préséance sur les droits légaux, lorsqu'ils ne favorisent pas une culture de transparence en général –, leurs employés comprennent parfaitement bien le message.

Souvent, des cadres supérieurs diront : « Je ne suis pas obligé d'aimer cette loi; je n'ai qu'à lui obéir! » – cette attitude récalcitrante est nocive pour les paliers inférieurs. Peu importe que la loi sur l'accès soit bien rédigée : elle ne sera une bonne loi que si les fonctionnaires la rendent efficace. Les tribunaux, le public, les députés, les médias, presque tous les groupes de la société croient fermement au droit d'accès; ils appuient un renforcement de la loi sur l'accès; ils sont convaincus que la transparence améliore notre régie et renforce notre démocratie. Les cadres supérieurs doivent prêter l'oreille à ce message et montrer de l'enthousiasme au sein de leurs ministères pour ce programme qui n'est pas prêt de disparaître.

CHAPITRE II

RAVIVER LA GESTION DE L'INFORMATION

Dans le présent chapitre, notre propos devient plus clinique, technique, voire bureaucratique. Il est pourtant au cœur du projet visant à renforcer la reddition de comptes dans l'administration fédérale. Mais qu'est-ce donc que cette « chose » appelée gestion de l'information?

Le terme **gestion de l'information** utilisé dans le présent chapitre renvoie aux politiques, aux normes, aux méthodes et aux techniques encadrant la production, la conservation et/ou le contrôle, l'utilisation et l'élimination de l'information nécessaire au soutien des activités* et de la reddition des comptes, ainsi qu'au droit d'accès du public. La gestion de l'information exige l'exécution d'une variété de tâches stratégiques et opérationnelles, notamment :

- la planification des besoins en information;
- la gestion du cycle de vie de l'information consignée sous forme électronique, imprimée ou sur tout autre média (soit le recensement, l'organisation, le stockage, la recherche et l'élimination);
- l'élaboration de stratégies de documentation pour assurer le niveau de tenue de dossiers nécessaire au respect des exigences opérationnelles et juridiques de même qu'aux besoins en matière de vérification et de reddition des comptes;

- l'élaboration de politiques et l'adoption de méthodes en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels;
- la conception et la gestion de systèmes et d'architectures de traitement de l'information;
- la saisie, l'échange et l'utilisation des renseignements et des connaissances pour soutenir les processus décisionnels et les interventions de l'organisme;
- la conservation de l'information (archivage à long terme).

Le gouvernement constitue une vaste entreprise d'information. Dans la conduite de ses affaires, le gouvernement du Canada, ses organismes et ses institutions produisent, recueillent, conservent, utilisent et diffusent de l'information dans une vaste gamme de médias et de formes. Cette information appuie et étaye l'ensemble des processus décisionnels, des activités gouvernementales et des procédures judiciaires, ainsi que la mesure de leurs résultats et de leurs retombées. Elle constitue la preuve irréfutable des activités effectuées ainsi que des décisions et des engagements pris par le gouvernement, tout en témoignant des interactions que ce dernier a avec le public et d'autres entités.

* *Il est désormais de mise dans l'administration fédérale de parler d'«activités» ou de «secteurs d'activité» pour désigner les tâches qu'une institution doit remplir en vertu de son mandat. Même si ce terme atténue la nature complexe et unique de la fonction gouvernementale, le raccourci qu'il permet sera utilisé dans le présent chapitre.*

La « tenue de dossiers » sert d'assise à une administration publique efficace, efficiente et responsable. Les renseignements et les connaissances consignés et disponibles dans les documents gouvernementaux représentent un important investissement dans la propriété intellectuelle. En outre, le choix et l'archivage des documents ayant une portée à long terme assurent la pérennité de la mémoire institutionnelle et témoignent des aspirations, des réalisations et, bien sûr, des lacunes d'une nation. En bref, le gouvernement fédéral détient une obligation fiduciaire, soit celle de produire, de conserver et de protéger ses documents avec grand soin, envers les propriétaires ultimes de ces documents : les citoyens du Canada.

À une époque où Internet et les autres technologies de communication confèrent un plus grand pouvoir aux particuliers et aux entreprises, les citoyens attendent davantage des pouvoirs publics. Ils sont mieux informés des affaires publiques, en général, et de leur droit à l'information, en particulier. Malgré tout, en cette ère de l'information, la capacité du gouvernement du Canada de gérer ses ressources en information et d'offrir un accès à celles-ci court un grave danger.

Le paysage de l'information s'est transformé...

Dans l'administration fédérale, le paysage de l'information a subi une transformation radicale, rendant ainsi encore plus difficile la tâche de gérer les données et les documents gouvernementaux ainsi que de permettre l'accès à ceux-ci. Certains de

ces changements ont également touché les autres gouvernements et leurs organismes, entre autres :

- l'accroissement rapide du nombre de documents et la diversité des médias et des formes de consignation;
- l'émergence d'un éventail sans cesse croissant de systèmes informatiques d'information et de technologies de communication de plus en plus complexes;
- les fréquentes restructurations gouvernementales qui viennent brouiller l'attribution de la responsabilité en matière de production et de conservation des documents nécessaires;
- les compressions d'effectifs et autres mesures de réduction des coûts qui influent sur les priorités ministérielles et le temps que les employés peuvent consacrer à gérer leur information;
- le déclin des activités centralisées de gestion des documents au sein des ministères et le manque de connaissances et de compétences du personnel en matière de gestion de l'information.

Les technologies de l'information offrent de nouvelles possibilités et posent des défis particuliers...

Comme c'est le cas ailleurs dans le secteur public ainsi que dans le secteur privé, la montée en puissance des nouvelles technologies de l'information transforme radicalement le fonctionnement des organisations, qui se trouvent à la fois confrontées à d'énormes possibilités et à des défis sans précédent. Dans le cadre du virage vers

la création d'un environnement informatique, on ne cesse de produire, de saisir, de stocker et de diffuser de l'information sous forme électronique grâce aux réseaux locaux et étendus, à Internet et aux intranets, aux dépôts de données, aux kiosques électroniques et autres technologies. Celles-ci offrent d'importants avantages lorsqu'il s'agit d'assurer plus efficacement l'informatisation des procédés opérationnels, l'élimination des tâches inutiles, la diffusion de l'information, l'exécution des programmes et la prestation des services. Toutefois, la rapidité des changements technologiques et la complexité croissante des formats de documents et de données viennent compliquer la tâche de voir à ce que l'information soit disponible, accessible, véridique et protégée. Les problèmes que pose la conservation des données électroniques sous des formes utilisables pendant de longues périodes représentent une menace certaine pour la mémoire institutionnelle.

À mesure que les systèmes informatiques prolifèrent, on continue de se procurer, d'utiliser, de diffuser et de stocker des tonnes de documents papier au sein des bureaux et des dépôts d'archives du gouvernement. Dans bon nombre de cas et pour de nombreuses personnes à la recherche de renseignements, le papier demeure un moyen pratique et efficace de recevoir, d'échanger et de conserver l'information. Les prédictions d'un gouvernement sans papier ne se sont donc pas concrétisées.

La culture organisationnelle doit changer...

Aucun de ces défis ne peut être relevé sans que les représentants élus, les cadres supérieurs et les fonctionnaires n'accordent une grande importance à l'ouverture et à la transparence dans la conduite des affaires publiques. Cette importance doit être réitérée dans une loi, soutenue dans les hautes sphères politiques, communiquée en tant qu'attente fondamentale de la part de la fonction publique, constamment démontrée dans la pratique et récompensée comme il se doit. Voilà les éléments essentiels d'une culture qui valorise l'information et qui prend les mesures nécessaires pour assurer sa disponibilité, son accessibilité et sa qualité.

Dans une telle culture, la coopération et la collaboration constituent les façons habituelles de faire. Toutefois, dans une bureaucratie vaste et fragmentée, la nature humaine et la vive concurrence qui s'exerce pour obtenir l'attention et les ressources favorisent souvent une attitude de « ghetto » ou un « cloisonnement » lorsqu'il est question d'information, malgré les efforts que consentent les fonctionnaires pour travailler de concert. Selon cette mentalité, les documents et les données sont souvent perçus comme des biens personnels ou appartenant au ministère ou au service. Le désir d'échanger l'information pour atteindre les buts de l'ensemble de l'administration fédérale et répondre aux besoins du public entre en conflit avec la tendance d'amasser l'information dans la poursuite d'objectifs personnels ou ministériels. La clé pour profiter des avantages d'un gouvernement « informatisé » consiste à inciter les membres de la fonction publique à suivre l'exemple

d'institutions du secteur privé, comme le Massachusetts *Institute of Technology*. Nos ressources fédérales en information devraient être diffusées afin de contribuer le plus possible à l'épanouissement intellectuel et à la croissance organisationnelle.

Les philosophies de gestion *peuvent* changer et, en fait, le font lorsqu'elles subissent des *pressions*. Afin d'améliorer la gestion de l'information et l'accès à l'information dans l'administration fédérale, les pressions qui doivent se faire sentir sont, entre autres : le *poids* des demandes d'ouverture et de transparence provenant de l'interne, du public et des médias; le *risque* et le coût possible de la responsabilité juridique, financière et politique ainsi que celle liée aux programmes; *l'incidence* de modalités rigoureuses en matière de reddition des comptes; la *force* des normes en vigueur en matière de gestion de l'information, de même que la *reconnaissance* et la *récompense* du bon rendement.

Heureusement, on porte davantage attention à la gestion de l'information...

Heureusement, l'importance d'une saine gestion de l'information est de plus en plus reconnue dans les organismes publics, à l'instar des entreprises du secteur privé. Les cadres supérieurs prennent conscience qu'une plus grande attention portée à la gestion et à l'utilisation de l'information leur permettra de mieux planifier et exécuter leurs programmes et leurs services. Toutefois, dans l'administration fédérale, cette prise de conscience provient davantage du fait de plus en plus reconnu que la réussite de l'initiative "Gouvernement en direct"

dépend d'une saine gestion de l'information ainsi que d'une infrastructure d'information beaucoup plus solide. Les efforts consentis pour instaurer un système électronique de prestation des services seront vains si l'information offerte n'est pas disponible ou fiable, ou encore si elle est incomplète, périmée ou sans importance.

L'incitation à une meilleure gestion de l'information provient également des rapports à ce sujet, entre autres ceux des commissaires à l'information précédents, ainsi que des commentaires faits par des fonctionnaires respectés, comme l'Archiviste national, le Vérificateur général et le Dirigeant principal de l'information du Canada. De plus, un certain nombre de controverses publiques, comme celle entourant le Fonds transitoire pour la création d'emplois de DRHC, ont permis d'illustrer les coûts politiques, juridiques et autres de mauvaises pratiques en matière de tenue de dossiers.

Au printemps 2000, un important rapport a été rédigé à l'intention du Dirigeant principal de l'information et de l'Archiviste national du Canada. Intitulé *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation*, ce rapport offre la toute première analyse approfondie sur l'état de la gestion de l'information dans l'administration fédérale. Il clarifie l'importance de la gestion de l'information, décrit le paysage actuel en la matière dans l'administration fédérale, souligne les principaux enjeux et formule un certain nombre de recommandations intéressantes. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et d'autres organismes travaillent actuellement à la mise en oeuvre de certaines de ces propositions.

Pendant, ces initiatives sont incompatibles entre elles et loin d'être solidement établies. Les ministères et les organismes centraux doivent encore exploiter les possibilités opérationnelles et stratégiques qu'offre la promotion d'une saine gestion de l'information. Encore plus important est le fait que les lois, les normes et autres infrastructures nécessaires pour assurer l'intégrité et l'accessibilité de l'information gouvernementale ne sont pas entièrement instaurées, que les intérêts des citoyens à ce chapitre ne sont pas complètement protégés et que les modifications à apporter dans ces domaines sont trop souvent dictées par des priorités bureaucratiques et technocratiques, et non par les besoins du public. Le leadership du Parlement a brillé par son absence.

Occasions de changement

Dans l'administration fédérale, les principaux facteurs qui empêchent le changement d'orientation nécessaire pour assurer une information disponible, accessible et de qualité sont, entre autres, les suivants :

- **l'obligation de documenter** les activités gouvernementales importantes et de **tenir des dossiers** dans un système de classement, pourtant partie intégrante d'une administration publique responsable, est souvent négligée, et le cadre juridique qui s'y rattache est inadéquat;
- aucun cadre de **reddition des comptes** gouvernemental, global et adéquat, n'est en place pour clairement souligner l'importance de la tenue de dossiers et en établir la responsabilité;
- le **cadre** des politiques, des normes et des pratiques gouvernementales en matière de gestion de l'information est inadéquat;
- les **critères** visant à aider les institutions gouvernementales à déterminer les documents à créer et à conserver n'ont pas été établis;
- aucune politique ni orientation claire n'a été formulée pour évaluer **l'efficacité** de la gestion de l'information;
- les **professions et les cultures axées sur l'information** sont fragmentées, non coordonnées et sous-développées, et la responsabilité en matière de gestion de l'information n'a pas été dévolue comme il se doit aux niveaux supérieurs.

L'une des faiblesses déterminantes du système réside dans la répartition du leadership, de la coordination et de la supervision en matière de gestion de l'information. Aucun mandat ne vient clairement établir les responsabilités et les activités qui incombent aux **organismes centraux** du gouvernement, ni le **rôle du Parlement** dans la tâche consistant à voir à ce que les questions entourant l'information soient soulevées, supervisées et gérées pour assurer l'efficacité du gouvernement et la reddition de comptes par celui-ci.

Les dispositions législatives sur la tenue de dossiers : l'obligation de documenter

Il est tout à fait normal que les personnes et les ministères créent et acquièrent des documents pour étayer et soutenir la réalisation de leurs tâches, le

respect des exigences juridiques et la satisfaction d'autres besoins. Toutefois, dans une bureaucratie gouvernementale vaste et de plus en plus complexe, il n'est plus possible de supposer que les ministères voient de façon constante à créer et à conserver les documents appropriés. Outre les pressions quotidiennes du travail, les facteurs qui contribuent à cette situation sont, entre autres :

- *l'incertitude* des employés gouvernementaux face au moment le plus opportun de documenter leurs activités et à la meilleure façon de le faire parmi le vaste choix de moyens de communication : courriel, boîtes vocales, télécopies, notes de service et autres médias, formats et technologies;
- l'émergence croissante d'un contexte de communication *informelle* où on ne prend parfois pas la peine de créer un dossier détaillé et documenté sur une décision ou une mesure importante qui est prise;
- l'émergence de *milieus de travail à fonctions multiples* et de partenariats entre gouvernement et secteurs non gouvernementaux qui viennent souvent brouiller l'attribution de la responsabilité en matière de création et de conservation des documents pertinents;
- les préoccupations face aux exigences en matière d'accès à l'information.

On note au sein de bon nombre de gouvernements une tendance générale à être plus explicites dans les dispositions législatives concernant la création de documents et les autres responsabilités des fonctionnaires en matière de tenue de dossiers. Cependant, contrairement à

ces administrations, le gouvernement fédéral ne dispose d'aucune mesure législative portant expressément sur « l'obligation de documenter » les activités et décisions importantes ou certains autres aspects de la tenue de dossiers.

Bien qu'il existe, dans l'administration fédérale, un cadre juridique portant sur certains éléments importants de la gestion de l'information, l'ensemble des dispositions en vigueur traitent de questions précises (p. ex. l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, l'archivage, etc.) et supposent implicitement, pour la plupart, que l'information existe et que les documents appropriés sont créés et conservés. Ironiquement, l'existence de la *Loi sur l'accès à l'information* nuit parfois à une saine tenue de dossiers. Ainsi, dans des situations potentiellement conflictuelles ou controversées, les fonctionnaires sentent parfois la nécessité de mettre en balance la tenue d'un compte rendu détaillé des paroles échangées et des gestes posés et la possibilité que d'autres personnes aient accès à celui-ci et demandent des comptes sur son contenu. Ainsi, les principaux comités gouvernementaux sont de plus en plus nombreux à ne conserver aucun ordre du jour ni compte rendu des décisions de leurs réunions.

La *Politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement* du Conseil du Trésor mentionne brièvement la nécessité d'« identifier les projets, programmes et politiques et (de) les documenter afin de garantir la gestion continue des institutions fédérales et d'enregistrer l'évolution de celles-ci au fil des ans. » Bien que cet énoncé invite à l'adoption d'une méthode adéquate, il

a peu de poids et offre une bien mince orientation. De plus, en raison de sa structure actuelle, la Politique s'adresse aux gestionnaires des documents et autres spécialistes, et non aux cadres supérieurs ni à l'ensemble des fonctionnaires. Dans l'environnement informatique décentralisé qui a cours, ce sont pourtant les fonctionnaires qui influent le plus sur l'état de santé de la gestion de l'information.

L'adoption de dispositions législatives encadrant la tenue de dossiers ne représente pas une entreprise risquée; de nombreuses autres administrations s'y sont déjà attardées. Par exemple, le *Federal Records Act* (loi sur les documents fédéraux) des États-Unis stipule que :

[Traduction] « Le chef de tout organisme fédéral doit créer et conserver des dossiers contenant une documentation adéquate et utile sur l'organisation, les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures, et les transactions essentielles de l'organisme, ceci dans le but de détenir les renseignements nécessaires à la protection des droits financiers et juridiques du gouvernement ainsi que des personnes directement touchées par les activités de l'organisme. »

Les mesures législatives et les normes administratives fédérales du gouvernement des États-Unis viennent renforcer cette obligation. De plus, un certain nombre d'États ont également adopté des dispositions législatives pour encadrer la création et la conservation des documents (entre autres l'Illinois, l'Indiana, le Minnesota et le Rhode Island). Bon nombre de ces dispositions s'inspirent du libellé de la loi fédérale.

Au Royaume-Uni, les ministères sont assujettis à la *Public Records Act* (loi sur les documents publics) et au projet de code sur la gestion des documents en vertu de la loi sur l'accès à l'information de ce pays, que propose le Grand chancelier. Le paragraphe 8 (1) de ce code demande à toute unité fonctionnelle d'une quelconque autorité de [traduction] « disposer d'un système adéquat pour documenter ses activités ». Les documents portant sur une activité fonctionnelle [traduction]« doivent être suffisamment complets et exacts pour faciliter les vérifications et les examens, protéger les droits juridiques et autres ainsi que faire la preuve que les dossiers tenus sont crédibles et documentés ».

Les gouvernements d'Australie et de Nouvelle-Zélande sont depuis longtemps à l'avant-garde de la gestion de l'information et de l'archivage. La norme australienne AS 4390 – *Records Management* (1996), adoptée pour l'ensemble des organismes du Commonwealth australien, stipule qu'il incombe aux organismes de créer [traduction] « des documents complets et exacts » sur toute activité et décision conformément aux exigences de la norme. Selon l'*Australian Law Reform Commission* (commission de réforme du droit), l'un des principaux éléments d'un système de dossiers efficace pour le Commonwealth de l'Australie consiste en une mesure législative vigoureuse qui oblige la création et la conservation de dossiers complets et exacts, de même que leur accessibilité (recommandation faite dans le nouveau projet de loi sur les archives et les dossiers, *Archives and Records Act*). La Nouvelle-Zélande et divers États australiens ont clairement enchâssé la création de documents et la tenue de

dossiers dans une loi : Nouvelle-Zélande (*State Sector Act*), Nouvelle-Galles du Sud (*State Records Act*), Queensland (*Libraries and Archives Act*), Victoria (*Public Records Act*) et Australie-Occidentale (*Public Sector Management Act et State Records Act*).

L'exigence de constituer et de conserver des dossiers est stipulée de façon explicite ou implicite dans ces lois. Lorsqu'elle est implicite, on a instauré des politiques, des normes et des méthodes systématiques pour guider les employés du gouvernement. Par exemple, de nombreux gouvernements ont élaboré des modèles de classement de dossiers par fonction à employer à l'échelle des ministères dans le cadre des systèmes de classement manuels et informatiques. Ces modèles, de même que les « calendriers communs » qui indiquent combien de temps les diverses catégories de documents doivent être conservées au dossier, s'appliquent aux nombreux documents communs à tous les ministères (p. ex. les dossiers liés au personnel, aux finances, aux vérifications et aux affaires juridiques).

Le gouvernement du Canada ne dispose pas de ce type de modèle de classement de documents simple et appliqué à l'échelle fédérale; seules existent des lignes directrices applicables à la conservation provisoire des documents administratifs. Il doit se doter de toute urgence de normes et organiser une formation dans ce domaine, surtout dans un environnement de travail électronique où des fichiers informatiques sont souvent stockés, conservés et détruits de façon arbitraire, sans même passer entre les mains des gestionnaires des documents.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada possèdent encore moins d'expérience dans l'adoption de mesures législatives sur la tenue de dossiers, bien qu'ils disposent tous de politiques concernant la création, la conservation et l'élimination des documents. Une province envisage d'adopter un projet de loi omnibus établissant les pouvoirs des ministres en la matière (pour éviter l'adoption de mesures législatives au sein de chaque ministère). Des organismes ont proposé d'inclure une *obligation* maîtresse dans une telle législation : les ministres doivent s'assurer que des documents exhaustifs et exacts sur les activités de leur ministère sont créés et conservés.

Le moment est venu de discuter sérieusement du bien-fondé, de la faisabilité et de la portée d'une nouvelle loi sur la tenue de dossiers ou la gestion de l'information dans l'administration fédérale. D'une part, ces mesures législatives pourraient obliger la création et la tenue des dossiers appropriés et faire en sorte que leur gestion, leur conservation et leur élimination se fassent conformément aux politiques et aux normes gouvernementales établies. D'autre part, une loi sur l'information pourrait constituer un instrument juridique complet qui intègre les diverses mesures législatives en vigueur, régit le cycle de vie entier des documents et de l'infrastructure de gestion de l'information s'y rattachant, stipule les droits et les responsabilités des ministères et des organismes centraux, de même qu'établit les sanctions applicables. Le *State Records Act* de 1998 (loi sur les documents de l'État) de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie,

représente l'un des modèles intéressants à envisager. Cette loi prévoit des dispositions sur :

- la création et la tenue de dossiers complets et exacts sur les activités gouvernementales;
- la protection des documents détenus par un bureau public;
- l'élaboration et la tenue d'un programme de gestion des dossiers en conformité avec les normes et les codes de pratiques exemplaires;
- l'établissement des modalités de surveillance et de rapport liées aux programmes de gestion des dossiers;
- l'accessibilité continue des dossiers liés à la technologie;
- l'élimination et l'archivage des dossiers;
- l'accès du public aux anciens documents du gouvernement (qui n'est pas couvert dans d'autres dispositions législatives sur l'accès à l'information).

L'expérience d'autres gouvernements à l'égard de l'adoption de mesures législatives clés en matière de tenue de dossiers (appuyées par les politiques, normes, méthodes et outils appropriés) se révèle utile. Un cadre juridique met de l'ordre dans ce secteur critique de l'activité gouvernementale, oriente la tenue des dossiers dans un environnement complexe et surchargé de renseignements et de moyens technologiques, de même que favorise l'atteinte du but visé qu'est celui de bâtir un gouvernement accessible et responsable.

Parmi les options qui s'offrent en matière de délégation de la responsabilité d'une loi sur la tenue des dossiers, mentionnons les suivantes (selon la portée) : le Conseil du Trésor (dans le cadre d'une nouvelle loi sur les « documents », la « gestion du gouvernement » ou la « reddition de comptes »), les Archives nationales (grâce à l'élargissement de ses dispositions législatives selon le modèle australien), le Vérificateur général, au sein d'un organisme distinct mis sur pied dans ce but ou un quelconque groupe de coordination composé d'intervenants du secteur. On peut également envisager la possibilité d'insérer une disposition sur « la tenue de dossiers complets et exacts » à l'intérieur de toute nouvelle disposition législative liée à un programme ou encore d'une loi nouvelle ou existante régissant des fonctions opérationnelles ou réglementaires précises dans l'administration fédérale (p. ex. la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Chacune de ces approches servirait à introduire la notion d'« obligation de documenter » dans le cadre réglementaire, le vocabulaire de la gestion et le contexte de reddition des comptes.

Le gouvernement du Canada devrait instaurer un cadre juridique en matière de gestion de l'information pour, en premier lieu, exiger des ministères, organismes et institutions fédéraux la création et la tenue adéquates de dossiers qui documentent correctement leur organisation, leurs fonctions, leurs politiques, leurs décisions, leurs procédures et leurs transactions essentielles.

Reddition des comptes et tenue de dossiers

On peut définir la reddition de comptes comme l'obligation de prendre action et position, puis d'en assumer la responsabilité. Des documents « complets et exacts » sont essentiels à un gouvernement responsable puisqu'ils fournissent la preuve des mesures et des engagements pris par le gouvernement. **Toutefois, les dispositions législatives obligeant les fonctionnaires à créer et à tenir des dossiers adéquats n'auront probablement aucun poids si elles ne s'inscrivent pas dans un cadre de gestion et de reddition des comptes plus vaste du gouvernement du Canada.** Le principe de reddition des comptes doit faire partie intégrante de la philosophie de gestion et il doit être formulé dans des codes de conduite officiels et officieux, évalué dans son application et récompensé en cas de réussite.

Un cadre de reddition des comptes fondé sur des résultats définirait les principes et les valeurs qui sous-tendent une saine gestion des affaires publiques, établirait les responsabilités générales des employés gouvernementaux envers l'adoption de méthodes de gestion efficaces, de même que fournirait des normes et des lignes directrices pour l'instauration et le maintien de mécanismes de rapport et autres mécanismes de reddition des comptes. Le rapport du Conseil du Trésor intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (2000) répond en partie à ce besoin. Il décrit les valeurs essentielles de la fonction publique, définit les engagements du gouvernement en matière de gestion et indique la façon dont le Conseil, les

ministères et les organismes doivent collaborer pour offrir des services utiles axés sur les citoyens. Il souscrit aux « valeurs sûres et normes rigoureuses de responsabilisation » de l'administration publique, entre autres la responsabilité des gestionnaires et des employés de fournir aux ministres, au Parlement et au public des « renseignements complets et exacts sur les résultats de (leur) travail ».

Toutefois, ce rapport ne constitue pas un cadre ou une directive de reddition des comptes détaillé. Il est vrai que le Conseil du Trésor fournit une orientation générale à ce sujet, offre des lignes directrices sur l'établissement de rapports concernant les résultats ministériels et sur les questions de responsabilisation dans certains contextes (p. ex. diversification des modes de prestation des services, gestion de projet de technologie de l'information, etc.). Ces quelques initiatives discrètes sont les premiers pas dans la bonne direction, mais beaucoup reste à faire.

L'absence de cadres rigoureux en matière de contrôle et de reddition des comptes au sein des ministères est fréquemment soulignée dans les rapports du Vérificateur général du Canada. Dans son *Rapport 2000*, celui-ci estime qu'il est temps pour le gouvernement d'envisager « le dépôt d'un projet de loi sur la reddition de comptes ». Une telle mesure législative obligerait les ministères à fournir au Parlement (et, par extension, au public) une information complète et exacte sur leur rendement et leurs résultats. Bien qu'il concentre habituellement ses examens sur les dépenses gouvernementales, le Vérificateur général estime qu'une loi sur la

reddition de comptes aurait une incidence sur tous les aspects de l'activité gouvernementale ainsi que sur la disponibilité de l'information gouvernementale dans son ensemble. En matière de gestion de l'information, elle pourrait constituer une partie importante du cadre juridique en matière de tenue de dossiers qui fait défaut à l'heure actuelle, c'est-à-dire qu'elle pourrait obliger les ministères à s'assurer que l'information importante liée aux programmes est produite, tenue, protégée et accessible.

Un certain nombre d'autres pouvoirs publics ont adopté des mesures législatives ou des cadres stratégiques pangouvernementaux en matière de reddition des comptes, entre autres l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, ainsi que des provinces canadiennes (Alberta, Colombie-Britannique, Québec et Ontario). Par exemple, la directive sur la reddition des comptes de l'Ontario (*Accountability Directive*, 1997) prévoit l'obligation fondamentale de créer un dossier se rapportant aux décisions et aux transactions importantes afin de permettre la surveillance et l'évaluation des programmes et des budgets, de même que l'établissement des rapports s'y rattachant.

En plus d'instaurer ou de réviser le cadre ou les dispositions législatives en matière de reddition des comptes du gouvernement fédéral, il faudrait faire le nécessaire pour s'assurer que les exigences fondamentales en matière de tenue de dossiers sont traduites dans les politiques, les normes, les méthodes et les systèmes pertinents.

Le cadre de gestion de l'information

En plus d'un cadre général de reddition des comptes (qui établit clairement la nécessité d'une saine tenue de dossiers), il convient d'instaurer un cadre stratégique détaillé, destiné à la gestion de l'information qui fait de la reddition des comptes l'enjeu central. Un cadre de gestion de l'information consiste en un ensemble cohérent de principes, d'objectifs, de normes, de lignes directrices, de dispositions législatives et de responsabilités qui décrivent et orientent les programmes et les activités de gestion de l'information, tant à l'échelle de l'administration fédérale que dans les ministères.

La plupart des gouvernements, y compris celui du Canada, ont instauré certains éléments d'un tel cadre de gestion de l'information. Dans l'administration fédérale, ces éléments sont fragmentés et incomplets, de même qu'ils sont mal coordonnés et parfois énoncés sans grande cohérence. Le gouvernement fédéral ne dispose d'aucune politique de gestion de l'information intégrée qui fasse autorité. La gestion des affaires publiques et la reddition de comptes en matière de gestion de l'information font piètre figure par rapport aux processus gouvernementaux régissant les finances et le personnel. Ces questions ont été soulevées dans le rapport conjoint du Conseil du Trésor et des Archives nationales, qui recommande au gouvernement de renforcer ses politiques en matière de gestion de l'information.

À l'heure actuelle, le document pouvant se rapprocher le plus d'une « politique » de gestion de l'information est la politique du Conseil du Trésor sur la

gestion des renseignements détenus par le gouvernement. Cette politique établit les exigences s'appliquant à la gestion des documents du gouvernement, peu importe le média utilisé, et tente de lier les exigences en matière de programmes et de reddition des comptes à l'infrastructure ministérielle de gestion de l'information. Elle comprend bon nombre d'aspects intéressants et utiles. Cependant, elle s'adresse principalement aux spécialistes de l'information, a une portée beaucoup trop générale, est trop détaillée dans certains cas, manque de clarté dans d'autres et ne traite pas des dossiers informatiques et de l'infrastructure de gestion de l'information comme il se doit. Bref, la politique n'aborde pas comme elle le devrait les questions liées à l'exercice de l'autorité, à la surveillance et à l'évaluation de la gestion de l'information gouvernementale et ministérielle.

Conscient des limites de la *politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement*, le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille à sa révision en collaboration avec les Archives nationales, les ministères gouvernementaux et d'autres partenaires. Entre autres modifications apportées à la nouvelle version, la politique devrait davantage cibler les directeurs généraux, et non les spécialistes en gestion des documents, ce qui est en soi une amélioration. Cette politique révisée sera l'une des pièces maîtresses, mais non la seule, de l'établissement d'une infrastructure de gestion de l'information.

Un cadre ou une politique en matière de gestion de l'information peut tenir en un seul document présentant les éléments

essentiels, ou alors constituer un ensemble interdépendant de principes, d'objectifs, de politiques, de normes et de lignes directrices. Peu importe la forme qu'il prend, il doit clairement indiquer aux responsables et aux employés des institutions gouvernementales l'importance d'une saine gestion de l'information ainsi que les mesures à prendre pour assurer sa mise en application. Il doit communiquer une vision de l'administration publique qui est centrée sur la gestion responsable de même que l'utilisation judicieuse de l'information et des connaissances, et qui appuie les objectifs de gestion et de reddition des comptes. Il devrait se fonder sur les principes de base en matière d'information, comme les suivants :

- 1. Disponibilité :** Les renseignements et les données doivent être créés, obtenus et conservés de manière à bien documenter les activités et les décisions importantes;
- 2. Accessibilité :** L'information doit être accessible et transmise aux personnes qui ont besoin et qui ont le droit de la consulter;
- 3. Intendance :** Les ministères doivent être tenus responsables de voir à l'exactitude, la véracité, la pertinence et la fiabilité de leurs sources d'information;
- 4. Création et conservation :** L'information gouvernementale ne doit être créée, obtenue et conservée que pour répondre à des besoins valables liés aux activités, aux affaires juridiques, aux politiques, à la reddition de compte et aux archives;

5. Confidentialité et sécurité : La sécurité de l'information doit être garantie pour assurer la protection des renseignements personnels, la confidentialité et l'intégrité des renseignements, conformément aux exigences administratives, juridiques et stratégiques en la matière;

6. Gestion du cycle de vie :
L'information, de tout média et format, doit être gérée en tant que ressource stratégique tout le long de son cycle de vie (du moment où elle est créée ou recueillie jusqu'à ce qu'elle soit stockée, utilisée, puis éliminée ou archivée).

Le cadre doit également aborder certaines questions critiques liées à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes de gestion de l'information, entre autres :

Exercice de l'autorité : Les rôles et les responsabilités qui sous-tendent l'exercice de l'autorité relative aux programmes et aux activités de gestion de l'information doivent être clairement attribués aux niveaux qui conviennent (voir également la section **Le personnel et les professions**);

Responsabilité individuelle : Tous les employés doivent comprendre leur responsabilité face à l'adoption de saines méthodes de gestion de l'information ainsi qu'à avoir accès aux normes, aux lignes directrices et à la formation pertinentes, surtout pour ce qui est de l'information électronique; en particulier, les cadres supérieurs doivent s'assurer qu'un programme efficace de gestion de l'information est en vigueur dans les ministères;

Dispositions législatives : Des mesures législatives et réglementaires utiles, rendant obligatoire l'élaboration de politiques et de marches à suivre adéquates en matière de gestion de l'information doivent être instaurées, comprises et respectées; lorsqu'une nouvelle disposition législative est introduite, son incidence sur la gestion de l'information doit être déterminée et les mesures nécessaires, prises;

Documents publics et politiques : Des normes, des méthodes et une formation doivent être fournies au personnel politique et autre pour l'aider à distinguer les documents publics des documents politiques ou personnels et à bien gérer ceux-ci (aspect devant faire l'objet d'une attention particulière dans l'administration fédérale);

Mesure : Les politiques et les programmes de gestion de l'information doivent être périodiquement révisés, évalués et modifiés, au besoin;

Ressources : Les programmes de gestion de l'information doivent réunir les ressources adéquates pour assurer leur efficacité, entre autres le personnel, l'espace, le matériel, les documents et la formation nécessaires.

Le Canada peut s'inspirer des autres pays qui ont instauré un cadre de gestion de l'information efficace. Par exemple, le *Code of Practice* du Grand chancelier du Royaume-Uni stipule que les ministères doivent disposer d'un [traduction] « énoncé de politique général, approuvé par la haute direction et mis à la disposition du personnel de tous les niveaux, sur la façon de créer et de gérer les documents, y compris les documents informatiques. » Il indique également que la politique doit :

[traduction] « énoncer les modalités de réalisation de toutes les fonctions liées à la gestion de l'information et des documents [...], établir les critères d'engagement d'une autorité face à la création, à la conservation et à la gestion des documents [...], préciser le rôle de la gestion des documents et ses liens avec la stratégie globale de l'autorité [...], définir les rôles et les responsabilités, y compris la responsabilité qui incombe à chacun de documenter ses interventions et décisions [...], fournir un cadre qui appuie les normes, les procédures et les lignes directrices en vigueur, et indiquer la façon dont le respect de la politique, ainsi que des normes, des procédures et des lignes directrices sera surveillée. »

En Australie, la norme AS 4390 – *Records Management*, approuvée pour les gouvernements du Commonwealth et des États, représente également un excellent modèle. Cette norme prévoit les principaux éléments des programmes de gestion de l'information et des documents et elle contient des dispositions portant sur : les principes, les avantages, la portée des systèmes d'information, les caractéristiques des documents, le cadre réglementaire, les politiques de base, les responsabilités, les stratégies en matière de conception et de mise en oeuvre des programmes, les opérations, la surveillance et la vérification, ainsi que la formation. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) est en train d'adapter la norme australienne pour qu'elle puisse être utilisée par d'autres gouvernements. Cette norme a suscité un très grand intérêt sur la scène internationale et joue déjà un rôle de catalyseur pour l'avancement des

programmes de tenue de dossiers partout dans le monde. Par l'entremise des Archives nationales, le Canada a participé activement à l'élaboration de la norme ISO.

Au sein d'un certain nombre de gouvernements, la politique de gestion de l'information est étroitement liée à l'établissement d'une « architecture d'information de gestion » qui lie les domaines de la GI et de la TI. Cette architecture sert de cadre pour définir les exigences, les ressources et les plans en matière d'information et de technologie de l'information (TI) à l'échelle des ministères et des programmes. Par exemple, le cadre d'architecture de l'Ontario exige que les documents et les données soient gérés tout au long de leur cycle de vie conformément aux normes approuvées en matière d'information consignée (et il confie aux Archives de l'Ontario la tâche d'établir les normes primaires en matière de gestion des documents).

Le Conseil des Dirigeants principaux de l'information du secteur public (CDPISP) du Canada travaille également à l'élaboration d'un projet de cadre de gestion de l'information. Il reconnaît la nécessité d'aborder de façon uniforme l'élaboration d'une politique et d'une infrastructure GI à l'échelle du pays. La participation du Secrétariat du Conseil du Trésor à ce projet devrait accélérer l'établissement d'un cadre détaillé de gestion de l'information au sein de l'administration fédérale, qui définit : le cadre juridique et le mandat; les principes de base; le rôle de la gestion de l'information par rapport aux buts et aux objectifs stratégiques du gouvernement; l'exercice de l'autorité et la reddition des comptes; les normes,

procédures et lignes directrices qui s'y rattachent; la formation et l'acquisition de compétences; ainsi que les modalités d'évaluation et de vérification de la conformité des programmes.

Orientation en matière de documentation des interventions et des décisions gouvernementales

Au sujet de la tenue des dossiers gouvernementaux, Ian E. Wilson, Archiviste national, disait que « la principale question n'est pas de savoir quels dossiers *existent*, mais bien *devraient* exister pour soutenir un gouvernement ouvert et responsable ». Les plaintes déposées par le Commissaire à l'information, le Vérificateur général, les médias et autres sur le manque de disponibilité et de fiabilité des dossiers importants suggèrent que les employés gouvernementaux, mis à part les autres pressions exercées sur eux, hésitent souvent quant au moment et à la façon de documenter comme il se doit leurs activités.

Des *dispositions législatives* sur la tenue des dossiers fournissent un mandat légal en vue d'une saine gestion de l'information, tandis que les *cadres de reddition des comptes et de GI* fournissent des prescriptions en vue d'une gestion responsable. Toutefois, rien n'indique aux employés gouvernementaux quels types de dossiers conserver ou comment en assurer la fiabilité et l'utilité. Les employés ont besoin d'une orientation sur la façon de créer des documents adéquats et dans quelles circonstances le faire. Les « normes en matière de documentation » sont des orientations ou des lignes directrices qui indiquent aux ministères et à leur personnel quand et comment documenter les décisions,

les actions et les transactions ministérielles. Elles déterminent les types de documents qui doivent être créés dans diverses situations et pour divers buts. Elles servent aussi de guide pour éviter toute surdocumentation. Des normes adéquates en matière de documentation constituent un élément important d'un cadre efficace de mesures législatives, de politiques et de marches à suivre pour gérer l'information. Toutefois, aucune norme générale en matière de documentation n'existe actuellement dans l'administration fédérale, bien qu'on puisse obtenir des conseils par l'entremise des Archives nationales du Canada et d'autres organismes.

De telles normes, lorsqu'elles sont en vigueur, reflètent habituellement une méthode de *gestion du risque*, qui se traduit par des questions comme : « Quelle serait l'incidence de ne pas documenter avec exactitude ou en détail telle décision ou telle activité? » Le risque qui en découle peut aller du préjudice mineur au scandale public et à la perte de confiance envers le gouvernement.

Pour être utiles aux activités, aux affaires juridiques, à la reddition des comptes et autres fins, les documents doivent comporter certaines caractéristiques essentielles. En effet, un document doit être :

- *exact/courant* – refléter avec exactitude l'état le plus récent des transactions qu'il documente;
- *complet* – comprendre non seulement le contenu d'une transaction, mais aussi l'information structurelle et contextuelle nécessaires à sa documentation;

- *adéquat* – suffire aux buts auxquels il est destiné;
- *détaillé* – documenter la gamme complète des activités de l'organisme pour lequel un élément probant est nécessaire;
- *significatif* – comprendre l'information et/ou les liens qui traduisent le contexte opérationnel dans lequel le document a été créé et utilisé;
- *authentique* – fournir la preuve qu'il est ce qu'il prétend être et que ses prétendus rédacteurs l'ont effectivement créé;
- *utile* – être reconnaissable, récupérable, accessible et disponible, au besoin;
- *protégé* – être conservé de façon à empêcher tout accès, toute modification ou tout retrait non autorisé;
- *conforme* – satisfaire aux exigences relatives à la tenue des dossiers découlant du contexte de réglementation et de reddition des comptes dans lequel l'organisme évolue.

Les normes en matière de documentation sont largement répandues au sein d'autres gouvernements. Par exemple, la norme australienne *AS 4390* fournit une orientation pour que les caractéristiques mentionnées plus haut soient appliquées à certains types d'activités et de documents gouvernementaux, entre autres les décisions et les engagements pris verbalement, les décisions et les recommandations, les réunions, les ébauches et les versions, les précédents, les interventions individuelles et les registres de correspondance. Les archives nationales de l'Australie offrent

aide et formation connexe à l'ensemble du gouvernement. Par exemple, le document « *Creating Records – Tips for Commonwealth Officers* » (guide pour la création de documents) s'adresse à tous les employés du gouvernement et fournit [traduction] « des conseils faciles à suivre sur la façon et le moment de créer des documents [...] qui vous aident à assumer votre rôle et vos obligations en tant qu'employé du Commonwealth de l'Australie [et] qui font la preuve des décisions et/ou des procédés pour lesquels vous avez opté ». Le document intitulé *Standard on Full and Accurate Records* (norme relative aux documents complets et exacts) de la Nouvelle-Galles du Sud offre une aide semblable.

La *National Archives and Records Administration* des États-Unis (NARA, organisme chargé des archives nationales) a aussi établi des critères visant à assurer une « documentation adéquate et appropriée » tant sous forme papier qu'électronique. Les lignes directrices déterminent et examinent les situations où une documentation inadéquate pose problème, notamment lors d'une prise de décisions effectuée par voie orale ou électronique. La NARA offre aussi au personnel une orientation en matière de médias et de formats, de technologie et de techniques de consignation, de documents « éphémères » ainsi que de documents de nature politique ou personnelle.

L'*Analyse de la situation* effectuée par le Conseil du Trésor et les Archives nationales propose l'établissement et l'application de normes en matière de documentation mais, à ce jour, aucune mesure n'a été prise dans ce sens. **Des normes efficaces visant à documenter de façon adéquate les décisions et les**

activités du gouvernement du Canada devraient être élaborées et diffusées, et leur application, mesurée.

Évaluation de la gestion de l'information et de ses répercussions

Afin d'assurer, au besoin, la disponibilité de renseignements exacts, exhaustifs et fiables, l'efficacité des activités gouvernementales liées à gestion de l'information doit être vérifiée. Malgré les préoccupations soulevées par le Commissaire à l'information, l'Archiviste national, le Vérificateur général et autres en matière de tenue de dossiers, ainsi que par les controverses autrement plus médiatisées entourant la gestion de certains documents, le gouvernement du Canada a rarement entrepris l'examen ou l'évaluation de sa gestion de l'information. Bien qu'il existe un grand nombre de dispositions et de mécanismes officiels pour évaluer la gestion d'autres types d'aspects (finances, installations et équipement, ressources humaines, etc.), on ne dispose d'aucune ligne directrice ou exigence claire ou systématique pour effectuer la « vérification » de l'information, qu'elle soit menée à l'initiative des ministères ou imposée par les organismes centraux. En général, on accorde peu d'importance à la façon dont le gouvernement gère et utilise ses renseignements et ses connaissances, ni à la façon dont ces derniers contribuent à l'atteinte des objectifs gouvernementaux et à la satisfaction des besoins du public en matière d'information et de services.

Une vérification de la gestion de l'information peut également servir d'outil pédagogique. Elle peut aider les gestionnaires et le personnel à comprendre la nature de la gestion de l'information et à déterminer ses avantages. Elle peut également les aider (de même que les spécialistes des politiques) à prendre conscience qu'une piètre gestion de l'information va au-delà d'une simple question de « paperasse bâclée ». Elle peut permettre de voir que l'information, à l'instar des autres ressources gouvernementales, est un *bien* ministériel qui doit être géré et utilisé efficacement. Mais surtout, elle peut établir le lien fondamental qui existe entre une saine gestion de l'information et un gouvernement responsable et réceptif.

La portée et les détails d'une vérification peuvent varier considérablement. Dans sa forme la plus exhaustive, la vérification peut aller bien au-delà d'une « vérification des activités » régulière et comprendre une vérification « d'intérêt public ». Une telle vérification pourrait comporter les points suivants :

- évaluer la façon dont l'information détenue par un organisme répond aux **besoins de l'organisme** et soutient ses buts et ses objectifs;
- évaluer la façon dont l'information répond aux **besoins des clients**;
- évaluer la façon dont l'information a élargi la reddition des comptes au sein de l'organisme;
- évaluer la pertinence, l'utilité et l'efficacité des **activités** exécutées en vue de la création, de la collecte, du stockage, de l'utilisation, de l'accès et de l'élimination de l'information;

- évaluer l'exhaustivité, l'exactitude, l'uniformité et la fiabilité des **fonds documentaires** de l'organisme (et mettre à jour son répertoire de fonds);
- évaluer la conformité de la gestion de l'information avec les **exigences réglementaires et juridiques**;
- définir les **besoins changeants en information** qui résultent, par exemple, des nouvelles demandes gouvernementales ou législatives ou des modifications apportées aux objectifs d'un organisme, et évaluer leur incidence sur la gestion de l'information et la formation au sein de l'organisme;
- déterminer les **coûts** de la gestion de l'information pour l'organisme;
- déterminer la **valeur primaire** des ressources d'information de l'organisme, en fonction de leur importance par rapport au but de cet organisme et autres critères (p. ex. revenu gagné et coût de remplacement);
- reconnaître **l'évolution de la technologie** et évaluer son incidence sur la gestion de l'information au sein de l'organisme.

Qu'elle soit aussi détaillée ou non, une vérification de l'information peut être entreprise par le personnel du ministère (secondée par une expertise externe supplémentaire, au besoin) ou par d'autres organismes gouvernementaux en collaboration avec le ministère. Une auto-vérification ministérielle présente généralement le plus haut degré de prise en charge de la gestion. Le document intitulé *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation* propose

l'élaboration d'un guide d'auto-évaluation de la gestion de l'information. Dans le cadre de cette analyse, le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré une liste de vérification utile à l'intention des ministères afin de les aider à aborder les principaux éléments de la gestion de l'information dans le cadre des propositions qu'ils soumettent en vue de l'initiative Gouvernement en direct. Les ministères disposent ainsi d'un cadre opérationnel clair et de mesures incitatives : les ministères qui abordent comme il se doit les enjeux de la GI dans leurs projets de reconnaissance ont plus de chances de recevoir une aide financière.

Puisque le SCT a l'autorité globale en matière d'orientation et d'évaluation des méthodes administratives gouvernementales, il devrait voir à ce qu'une évaluation systématique de l'infrastructure et des activités de gestion de l'information soit effectuée au niveau des ministères. Une telle évaluation est régulièrement menée dans d'autres secteurs clés de la gestion des ressources : ressources humaines, gestion financière et technologie de l'information. Le SCT devrait aussi s'assurer que tous les examens des programmes et des postes gouvernementaux tiennent compte de la pertinence des politiques, normes, méthodes et systèmes en matière de gestion de l'information qui soutiennent ces activités.

Il incombe au Bureau du vérificateur général d'entreprendre de façon indépendante la vérification et l'examen des programmes gouvernementaux et de la gestion des ressources pour le compte du Parlement. À maintes reprises, le Bureau s'est dit préoccupé par l'absence d'une bonne tenue des

dossiers au sein des ministères. Cette question d'ordre général ferait d'ailleurs l'objet d'une attention particulière si le Vérificateur général devait entreprendre l'examen de la pertinence de l'infrastructure générale de gestion de l'information gouvernementale. Cet examen pourrait évaluer la qualité et l'importance de l'infrastructure quant au soutien qu'elle offre au processus décisionnel, à l'exécution des programmes et à la reddition de comptes, de même que d'autres enjeux et questions présentés dans le présent rapport.

Des précédents en matière de vérification et d'examen de la gestion de l'information existent dans un certain nombre de gouvernements, particulièrement en Australie, aux États-Unis et aux Pays-Bas. De façon générale, ces vérifications et examens visent à évaluer le rendement et la conformité dans un contexte où existent des cadres de reddition de comptes ainsi que des dispositions législatives, des normes et des pratiques exemplaires en matière de GI. Dans l'administration fédérale américaine, la responsabilité de [traduction] « mener des inspections et des enquêtes sur les dossiers ainsi que les programmes et les méthodes liés à la gestion des documents », puis de formuler les recommandations qui s'imposent relève exclusivement de l'archiviste national. Celui-ci est autorisé à faire rapport des résultats de ses inspections au Congrès (et autres) de même qu'à fournir « l'évaluation des coûts que devrait assumer le gouvernement fédéral américain advenant l'échec de la mise en œuvre de ces recommandations ». En Nouvelles-Galles du Sud (Australie), le document intitulé *Information Management Audit Guideline* (directive sur la vérification de

la gestion de l'information) énonce clairement les étapes de la vérification de la GI et favorise une méthode concertée prévoyant la gestion des programmes, la vérification, la gestion des données et l'expertise en tenue des dossiers. On recommande l'élaboration de lignes directrices semblables pour le gouvernement du Canada. Celles-ci seraient d'une grande utilité tant pour chacun des ministères que pour les organismes centraux, comme le Bureau du vérificateur général, le SCT et les Archives nationales.

Peut-on efficacement procéder à la vérification de la gestion de l'information si les avantages quantifiables (coûts ou sanctions correspondants) sont vagues? Les avantages quantifiables et les économies s'évaluent facilement pour certains programmes et procédés, mais peuvent rester intangibles ou indirects dans d'autres cas. D'un point de vue qualitatif, les avantages résident dans une meilleure efficacité et une plus grande efficacité opérationnelles, une plus forte reddition des comptes et une responsabilité réduite. On doit également envisager l'instauration de mesures incitatives pour encourager le bon rendement en matière de GI, par exemple l'accroissement des niveaux de ressources et d'autorité. Le degré d'efficacité de l'intendance assurée par les cadres supérieurs en matière d'information au sein de leur institution gouvernementale devrait devenir une composante régulière des évaluations et des contrats de rendement.

Évidemment, la plus grande source de motivation en regard de l'examen de la gestion de l'information réside dans la volonté, tant au niveau ministériel que

central, d'améliorer les programmes et les services, de faire montre d'une grande responsabilisation et de fournir la preuve du besoin de ressources suffisantes.

Le personnel et les professions

Au cœur d'un bon gouvernement se trouve le personnel : les gestionnaires et les employés qui s'efforcent de bien servir la clientèle et le public, qui travaillent de concert les uns avec les autres, qui gèrent leurs ressources de façon efficace et qui assument leur responsabilité face à leurs interventions et leurs décisions. Le personnel est aussi au centre de l'infrastructure gouvernementale de gestion de l'information. Il doit être sensibilisé aux exigences et aux pratiques exemplaires en matière de tenue des dossiers, de même qu'il doit être préparé à leur mise en œuvre au moyen d'une formation et d'outils appropriés; il devrait aussi être reconnu et récompensé lorsqu'il réussit.

Toutefois, l'*Analyse de la situation* du SCT souligne que, entre autres problèmes que pose le cadre de GI actuel, les fonctionnaires souvent : ne sont pas suffisamment sensibilisés à leur rôle d'intendant de l'information; ne semblent pas au courant de la structure politique et juridique en vigueur en matière de gestion de l'information; ne tiennent pas compte de la valeur et de la pertinence de l'information créée dans le passé et manquent d'occasions d'acquérir des compétences en matière de gestion de l'information.

Par le passé, la formation en gestion de l'information était davantage destinée au personnel affecté à la gestion des documents (GD) et axée sur les normes

et les méthodes opérationnelles. Puisque le personnel de la GD diminue en même temps que les programmes de documentation centralisés, une formation plus approfondie est nécessaire à la grande majorité des fonctionnaires, maintenant responsables de leur propre gestion de documents. Ils doivent apprendre comment gérer leurs renseignements et leurs documents ministériels sous forme papier et électronique (p. ex. la tonne de courriels). Toutefois, jusqu'à maintenant, peu d'employés ont reçu ne serait-ce qu'une simple formation de base. Et même après une formation de ce type, les seules compétences en « gestion de documents » ne suffisent pas. Les gestionnaires et les employés doivent être outillés pour s'occuper des autres aspects de la gestion de l'information, entre autres :

- savoir quelle information est nécessaire à l'appui de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation des politiques, des programmes et des services (*planification de l'information*);
- déterminer si l'information existe, où elle est disponible et comment on peut y accéder, au sein de l'organisme ou à l'extérieur de celui-ci (*recherche d'information*);
- comprendre comment évaluer l'information : pertinence, exactitude, authenticité, caractère définitif et autres caractéristiques (*évaluation de l'information*);
- savoir comment bien documenter les activités, les décisions et les transactions pour répondre aux besoins liés aux activités, aux affaires juridiques et à la reddition de comptes (*normes en matière de documentation*, point discuté antérieurement);

- apprendre comment acquérir et diffuser les connaissances des coéquipiers (acquises grâce à l'expérience personnelle) afin de favoriser la résolution concertée de problèmes et l'application de ces connaissances à l'aide de moyens nouveaux et novateurs (*gestion des connaissances*).

Des programmes de formation et d'orientation devraient être instaurés pour sensibiliser davantage les fonctionnaires de tous les niveaux à leur responsabilité en matière d'information gouvernementale, de même que pour leur fournir les compétences nécessaires à la création, à la gestion et à l'utilisation efficaces des renseignements et des connaissances.

Parmi les modèles de tels programmes en vigueur au sein d'autres gouvernements, mentionnons des documents de formation novateurs comme le *Insider's Guide to Using Information in Government* (guide sur l'utilisation de l'information au sein des gouvernements), élaboré par l'État de New York.

Tout aussi importante à long terme est la nécessité de perfectionner le personnel professionnel qui aura la tâche de soutenir le nouvel environnement de gestion de la technologie et de l'information. À

l'heure actuelle, les professions et les débouchés dans ce domaine s'avèrent pour la plupart discrets, fragmentés et isolés. Par exemple, les spécialistes de la TI définissent très souvent la GI comme la « gestion des données », la sécurité des données et autres fonctions axées sur les transactions relatives à des objectifs à court terme de la gestion de systèmes. Le milieu de la « gestion des

documents » a été grandement associé aux documents papier, et de nombreux membres du personnel de la GD ont une influence limitée sur les systèmes d'information électroniques, tout comme l'est leur compétence dans ce domaine. Ces professions et autres spécialités axées sur l'information commencent à converger et à évoluer. Les travaux actuels effectués dans bon nombre de gouvernements sur la définition des compétences de base en gestion de l'information et des connaissances qui seront nécessaires dans les prochaines années reflètent cette tendance. Avec le temps, tout bon gestionnaire sera *gestionnaire de la connaissance*.

Afin d'atteindre ce but, tous les employés s'intéressant à la disponibilité, l'accessibilité et l'intégrité de l'information gouvernementale (personnel responsable des politiques et des programmes, spécialistes des systèmes de TI, gestionnaires des documents, administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, vérificateurs, avocats, libraires et archivistes) doivent collaborer beaucoup plus étroitement qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

La convergence de la gestion de l'information et de la technologie de l'information se reflète dans la nouvelle répartition de l'exercice de l'autorité en matière de gestion des renseignements et des connaissances. Dans l'administration fédérale comme dans les autres gouvernements à l'échelle internationale, la tendance consiste à déléguer cette responsabilité à un cadre supérieur chargé à la fois de la gestion et de la technologie de l'information. Par exemple, les responsabilités attribuées

aux dirigeants principaux de l'information (DPI) des ministères américains consistent habituellement à :

- gérer les ressources d'information afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité des programmes;
- accroître l'intégrité, la qualité et l'utilité de l'information au sein de l'organisme;
- élaborer un plan stratégique de gestion des ressources d'information;
- s'assurer que les besoins en matière de gestion de l'information sont intégrés aux décisions relatives à la planification organisationnelle, aux programmes, au budget, à la gestion financière, à la gestion des ressources humaines et à la technologie de l'information.

Qu'elle relève du DPI ou d'un autre fonctionnaire, la responsabilité de la gestion de l'information dans son ensemble devrait être dévolue au plus haut niveau de l'institution et étroitement harmonisée avec la gestion stratégique de la technologie de l'information. Aux niveaux inférieurs, la responsabilité de la gestion de l'information devrait aussi être clairement attribuée à l'échelle de l'organisme.

Gestion et coordination

L'importance croissante accordée à une saine gestion de l'information demande également une collaboration et une coordination plus grandes parmi les ministères et les organismes centraux fédéraux. Voici ces organismes :

- le **Bureau du dirigeant principal de l'information**, qui assume un rôle de premier plan en matière de gestion de

l'information et de technologie de l'information (et dont la responsabilité principale est de mettre en œuvre *l'Analyse de la situation*);

- le **greffier du Conseil privé**, dont le rôle est d'établir les normes en matière de professionnalisme et de reddition des comptes dans la fonction publique;
- les **Archives nationales**, dont la responsabilité conférée par la loi est de « faciliter la gestion des documents [gouvernementaux]», jumelée à son expertise et à son autorité en regard des normes et des pratiques en matière de tenue de dossiers et de conservation de l'information;
- les **commissaires à l'information et à la protection de la vie privée**, dont les rôles de surveillance respectifs ont trait à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée;
- le **Vérificateur général**, qui se préoccupe de la gestion efficace et efficiente des ressources gouvernementales;
- la **Bibliothèque nationale**, dont la responsabilité est de préserver le patrimoine canadien écrit;
- le **ministère de la Justice**, qui est responsable du cadre juridique en matière d'information et de preuve.

Chacun de ces organismes a un important rôle à jouer dans l'élaboration et le soutien d'une solide infrastructure de gestion de l'information dans l'administration fédérale. Leurs fonctions ministérielles et leurs intérêts stratégiques reposent sur la façon dont ils collaborent pour atteindre ce but. La

relation établie entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les Archives nationales est particulièrement critique. En effet, les priorités opérationnelles du SCT doivent s'équilibrer en fonction de la contribution présente et potentielle des Archives nationales envers l'intégrité générale de la tenue des dossiers gouvernementaux.

Tous les organismes mentionnés plus haut (et les organismes collaborateurs comme le SCGI, le Conseil de gestion de l'information et le Forum de la GI) doivent s'unir pour assurer la disponibilité, l'accessibilité et la qualité de l'information gouvernementale, déterminer la meilleure façon d'obtenir et de diffuser les connaissances au sein de la fonction publique ainsi qu'accroître au maximum l'incidence positive des nouvelles technologies sur les institutions et les processus démocratiques. Pour sa part, le Commissaire à l'information du Canada continuera de favoriser l'atteinte de ces buts et d'y apporter une contribution constructive.

Le rôle du Parlement

Au bout du compte, la responsabilité de montrer la voie incombe au Parlement en fonction de ses nombreux rôles et facettes. Le Parlement a la possibilité et l'autorité de promouvoir une saine tenue des dossiers ainsi que d'assurer une surveillance rigoureuse de la gestion de l'information. Il peut aborder les questions et préoccupations relatives à l'information de diverses façons, entre autres :

- en renforçant le cadre juridique en matière de gestion de l'information et de reddition des comptes envers les programmes, comme il est proposé dans le présent rapport;

- en envisageant diverses façons d'améliorer la responsabilisation et la reddition de comptes des ministères (comme celles définies par le Vérificateur général et le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre);
- en contestant les politiques et les méthodes gouvernementales en matière d'information par l'entremise de comités permanents (tel que Comptes publics du Canada) et de comités à vocation spécifique;
- en recevant et en examinant les rapports sur la tenue des dossiers gouvernementaux rédigés par le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Conseil du Trésor et autres, puis en établissant des mécanismes pour assurer le traitement coordonné et uniforme des questions de GI;
- en soutenant le Vérificateur général pour le lancement d'un examen indépendant de l'infrastructure gouvernementale de gestion de l'information;
- en examinant de façon équitable l'ensemble des questions présentées au gouvernement par les députés concernant la reddition des comptes et l'intégrité de la tenue des dossiers gouvernementaux.

Le Parlement se voit offrir diverses occasions d'aborder les questions relatives à l'information. Du fait qu'elles dépendent grandement d'une saine gestion de l'information, des initiatives comme le Gouvernement en direct et les demandes ministérielles relatives aux dépenses connexes offrent au Parlement une chance appréciable de montrer la

voie. Au moment d'examiner ces plans, le Parlement devrait demander aux institutions gouvernementales de lui indiquer la mesure dans laquelle elles se sont penchées sur les questions relatives à la gestion de l'information.

Bon nombre de ces occasions demeurent inexploitées dans la cohue des pressions du travail, des priorités politiques et du climat antagoniste qui règne au Parlement. La volonté des parlementaires de regarder à la loupe le rendement se bute souvent à la tendance qu'ont les ministères de simplifier les rapports et de se concentrer sur les « bonnes nouvelles ».

Au-delà de ces occasions, seule l'attention du Parlement pourra faire bouger les choses en ce qui a trait aux préoccupations générales exprimées dans le présent rapport à propos de l'ouverture, de la reddition des comptes et de la culture organisationnelle du gouvernement. L'intérêt et la participation du Parlement sont

essentiels pour évaluer les vastes répercussions qu'entraîneront le « gouvernement électronique » et la « démocratie numérique », bien qu'elles demeurent imprévisibles, de même que pour s'y préparer. À cet égard, le travail assidu et le vif intérêt du député Reg Alcock sont dignes de mention. Sa profonde contribution a enrichi la « réflexion » dans le domaine de la politique de l'information en matière de gestion électronique. La participation active d'un plus grand nombre de parlementaires à ces questions s'avère essentielle si on veut que le principe de gouvernement responsable garde tout son sens malgré l'évolution rapide du contexte économique, social et technologique.

CHAPITRE III

PLAN DIRECTEUR POUR LA RÉFORME

Nous avons une bonne loi, une très bonne loi même. Il est cependant plus que temps de remédier à ses cinq grandes faiblesses et d'apporter les nombreuses « mises au point » qui s'imposent pour adapter la Loi aux nouvelles formes de gestion des affaires publiques et aux nouvelles technologies. De l'aveu général, personne ne gagne à qualifier tels ou tels changements comme étant plus importants que tels autres. En bout de ligne, c'est le train de réforme dans son ensemble qui sera jugé. La Partie A du présent chapitre énonce en détail les cinq changements à la Loi que le Commissaire considère comme essentiels pour remédier à ses principales faiblesses. Ce sont :

1. transformer l'exclusion relative aux documents confidentiels du Cabinet (aujourd'hui l'article 69) en une exception davantage ciblée et assujettie à un examen indépendant;
2. colmater les brèches dans la couverture de la Loi en i) énonçant une description du type d'institutions qui devraient être assujetties à la Loi et obligeant toutes ces institutions à figurer dans l'annexe des institutions auxquelles la Loi s'applique; (ii) précisant le statut des documents conservés dans les bureaux des responsables d'institutions;
3. mettre fin au « secret rampant » en abolissant l'article 24, lequel oblige le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant des

renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II;

4. inclure des encouragements à respecter les délais de traitement et des sanctions pour le non-respect de ceux-ci;
5. prévoir pour les coordonnateurs de l'accès à l'information un mandat inscrit dans une loi.

La Partie B du présent chapitre (pages 74 à 91) fait état des recommandations du Commissaire quant aux changements qui sont moins pressants mais tout aussi nécessaires en vue de la modernisation de la Loi.

PARTIE A – RÉFORMES DE GRANDE ENVERGURE

i) Réforme des documents confidentiels du Cabinet

Les documents décrits à l'article 69 de la Loi comme étant des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada – ci-après appelés les documents confidentiels du Cabinet – sont exclus de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* pour une période de vingt ans à partir de la date de leur création. L'article 69 contient une liste de sept types de documents constituant des documents confidentiels du Cabinet; il ne prévoit toutefois pas de définition des intérêts qu'est censée protéger l'exclusion.

L'accès aux documents que le gouvernement considère comme des documents confidentiels du Cabinet est refusé à la personne qui en demande la communication comme si les documents en question étaient visés par l'une des dispositions de la Loi relatives aux exceptions (articles 13 à 26). Au moment où la communication est refusée, le demandeur est informé de son droit de porter plainte de la décision auprès du Commissaire à l'information.

La distinction entre un document «exclu» et un document «protégé» devient importante pendant le processus d'enquête et d'examen à l'égard de la décision du gouvernement d'en refuser la communication. Ainsi, lorsqu'un document est soustrait à la communication en vertu de l'article 69, parce qu'il est « exclu » du droit d'accès, le Commissaire à l'information pas plus que la Cour fédérale du Canada ne peuvent l'examiner pour déterminer s'il s'agit bien d'un document confidentiel du Cabinet.

Cette restriction du pouvoir du Commissaire et de la Cour d'examiner les documents exclus découle de deux dispositions de la Loi – le paragraphe 36(2) et l'article 46—lesquels stipulent que le pouvoir d'examiner les documents se limite à ceux « auxquels la présente loi s'applique ».

Les décisions gouvernementales soustrayant à la communication les documents considérés comme des documents confidentiels du Cabinet ne font donc pas l'objet d'un examen indépendant digne de ce nom. Souvent surnommés la disposition « Mack Truck » de la Loi, ces distinctions faites à l'égard des documents confidentiels du Cabinet vont totalement à l'encontre de l'objet de

la Loi, qui est énoncé à l'article 2. Particulièrement, elles battent en brèche le principe voulant que « les exceptions ... [au droit d'accès sont] précises et limitées » et celui voulant que « les décisions quant à la communication [sont] susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif »..

Une affaire qui a récemment été tranchée (dont il est question en détail au Chapitre VI, à la page 121) fait vivement ressortir la mesure dans laquelle l'exclusion prévue à l'article 69 ouvre la voie aux abus. Dans le cas en question, le gouvernement avait entrepris de soustraire à la communication le contenu de documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Cabinet. Selon l'article 69, cette catégorie de documents confidentiels du Cabinet doit être assujettie au droit d'accès (c.-à.-d. n'est plus exclue) lorsque les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

Le Commissaire à l'information a présenté en cour une preuve à l'effet que le gouvernement – presque immédiatement après l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* – avait cessé de présenter des documents de travail au Cabinet, insérant plutôt dans la partie « analyse » des mémoires au Cabinet l'énoncé des problèmes, les analyses et les options politiques. Le gouvernement a soutenu pour sa part que, étant donné que cette partie ne s'intitule pas « document de travail », sa décision d'exclure l'information contenue dans celle-ci, en tant que document confidentiel du Cabinet, ne peut être contestée par le Commissaire à

l'information ni par la Cour fédérale. Pour « enfoncer le clou », le greffier du Conseil privé avait attesté par écrit, en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, que les documents soustraits à la communication constituaient des documents confidentiels du Cabinet et affirmé qu'avec l'attestation en question, l'affaire était close.

Le juge Blanchard de la Section de première instance de la Cour fédérale s'est irrité de l'opinion du gouvernement voulant que celui-ci peut à sa guise étendre à tout document la protection offerte par l'exclusion relative aux documents confidentiels du Cabinet. Il a conclu :

« Je souscris aux conclusions du Commissaire à l'information. Le Parlement voulait que certains types de renseignements soient communiqués et ce, à mon avis, peu importe le nom donné aux renseignements en question. Si un document contient des renseignements visant à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques, le Parlement voulait que les renseignements en question soient communiqués. C'est la seule interprétation des alinéas 69 (1)b) et 69 (3)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, et des alinéas 39(2)b) et 39(4)b) de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui confère à ces dispositions le moindre sens. *La Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit pas que soit interprétée l'expression « document de travail » comme un document produit par un ministère dans le cadre d'une stratégie de communication, et le fait de transformer le « document de travail » en la partie « analyse » des

mémoires au Cabinet a pour effet de limiter l'accès aux problèmes, aux analyses ou aux options politiques qui est prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Un tel changement au système des documents du Cabinet pourrait être perçu comme une tentative de contourner la volonté du Parlement. » [Traduction libre] (**Commissaire à l'information c. le ministre de l'Environnement**, Section de première instance de la Cour fédérale, 2001 FCT 277, p. 26).

Au cours des 18 années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, il est arrivé à de nombreuses occasions que le gouvernement atteste que l'information demandée constitue un document confidentiel du Cabinet tandis que cela n'était manifestement pas le cas. Le Commissaire peut à l'occasion voir l'information ayant été attestée de la sorte parce que l'attestation représente le dernier recours, une fois qu'ont échoué tous les efforts déployés pour justifier une exception. Ainsi, dans un cas, le greffier du Conseil privé avait fourni une attestation écrite à l'effet que constituait un document confidentiel du Cabinet toute référence dans d'autres documents au fait qu'un ministre, en sa qualité de député, avait écrit à un autre ministre au sujet d'une question d'intérêt public.

Le Commissaire s'était dit d'avis que l'information dont la communication avait été refusée ne pouvait à bon droit être considérée comme des « documents employés en vue ou faisant état de communications entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. » Le Commissaire était

d'avis qu'avant d'invoquer la disposition pour exclure l'information du droit d'accès, le contenu des délibérations ou des communications devait être jugé « à risque ». Le greffier du Conseil privé avait refusé de revoir l'affaire, soutenant que sa décision de considérer l'information comme un « document confidentiel du Cabinet » n'était pas susceptible d'un examen indépendant.

On a également relevé des cas – beaucoup plus rares – où le greffier était disposé à retirer une attestation après avoir entendu les représentations du Commissaire. Ce que l'on cherche à dire ici, c'est que, faute d'un examen indépendant, la disposition d'exclusion applicable aux documents confidentiels du Cabinet est probablement appliquée à un éventail plus large de documents que ne l'avait prévu le Parlement. Comme l'a conclu le juge Evans dans **Le Conseil canadien des oeuvres de charité chrétiennes c. le ministre des Finances** (1999) YFC245 à 255 : « Les responsables des institutions fédérales ont tendance à justifier les raisons qu'ils invoquent pour ne pas communiquer les renseignements en faisant valoir l'intérêt public et ainsi à interpréter et appliquer la Loi d'une façon qui assure une protection maximale aux renseignements qu'ils ont en leur possession. »

Dans son rapport faisant état des résultats de l'examen des trois premières années d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général avait indiqué :

« Le Comité croit fermement qu'il n'est pas justifié d'exclure de façon absolue les documents confidentiels

du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Comité a entendu plus de témoignages sur la nécessité de modifier cette disposition que sur toute autre question. L'exclusion des documents du Cabinet a miné la crédibilité de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'ancien ministre de la Justice, l'honorable John Crosbie, a déclaré ce qui suit au Comité :

« Par le passé, je crois qu'une trop grande quantité de renseignements ont été protégés par le secret du Cabinet... Bon nombre de renseignements autrefois considérés comme secrets peuvent et devraient être rendus accessibles. »

Le Comité est d'accord avec M. Crosbie. »

(Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels, mars 1987, p. 37).

Le test sur lequel tout repose et visant à déterminer si le gouvernement tient vraiment à réformer la *Loi sur l'accès à l'information* sera la volonté de celui-ci de remédier à ce que tous les analystes indépendants considèrent comme la plus grande faiblesse de la Loi, à savoir l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet. La réforme ne signifie absolument pas l'abandon d'un degré de secret nécessaire à la préservation de l'importante convention relative à la responsabilité ministérielle collective et à la promotion d'échanges francs entre ministres.

Tous les analystes indépendants s'entendent pour dire que les documents ne devraient pas être communiqués si leur contenu devait révéler la teneur des délibérations du Cabinet. Il faut trouver un juste milieu. Comme il est indiqué dans le rapport du Comité permanent de la Justice, en 1987:

« Le Comité reconnaît qu'il faut prévoir des exceptions pour protéger certains documents du Cabinet; dans une grande mesure, notre système parlementaire de gouvernement se fonde sur la discussion libre et franche, mais à huis clos, des questions d'État. Néanmoins, le Comité estime qu'une disposition bien formulée prévoyant que certains documents font l'objet de mesures d'exception (**au lieu d'être exclus** de l'application de la Loi) constituerait une protection suffisante pour garantir le caractère secret des travaux du Cabinet. Compte tenu du rôle spécial que joue le Cabinet dans notre système parlementaire, aucun critère de détermination du préjudice ne devrait s'appliquer à l'information prévue dans cette catégorie. » (**Une question à deux volets**, p. 37)

Le Commissaire à l'information préconise lui aussi la transformation de l'exclusion applicable aux documents secrets du Cabinet en une exemption et est en faveur d'un resserrement de la portée du secret du Cabinet en limitant celui-ci à l'information qui aurait pour effet de révéler la teneur des délibérations du Cabinet. Les propositions détaillées à cet égard s'énoncent comme suit :

a) Exception ou exclusion

L'approche fédérale en vigueur, qui consiste à exclure les documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* va à contre-courant de la Loi et l'approche prise par les autres gouvernements.

L'exclusion actuelle qui porte sur les documents confidentiels du Cabinet prévue à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* devrait être remplacée par une exception, de façon à assujettir ces documents aux dispositions relatives à l'accès à l'information et à l'examen indépendant prévu dans la Loi.

b) Exception impérative ou discrétionnaire

La plupart des textes de loi et des projets de loi sur l'accès à l'information concernant les documents confidentiels du Cabinet reconnaissent que, vu l'importance capitale de la nature confidentielle des délibérations du Cabinet dans un régime parlementaire, il est justifié d'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet une exception impérative. Le Comité permanent, dans son rapport intitulé *Une question à deux volets*, proposait que l'exception soit discrétionnaire. On peut comprendre que les gouvernements hésiteront à affaiblir, dans une large mesure, les protections accordées aux documents confidentiels du Cabinet. Si des changements étaient à prévoir, c'est l'adoption d'une exception impérative qui aurait le plus de chance d'être acceptée. C'est ce qu'on aurait appris des administrations provinciales.

c) Critère de détermination du préjudice

Le gouvernement refuserait, à juste titre, l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice. Le fait de devoir convaincre un agent impartial (comme le Commissaire à l'information ou le tribunal) que la communication serait préjudiciable obligerait le gouvernement à expliquer à des officiers de justice des aspects politiques des délibérations du Cabinet, ce qui ne s'est jamais vu. Les possibilités d'une réforme seraient très limitées si l'on recommandait l'inclusion d'un critère de détermination du préjudice.

d) Nature du critère objectif

Si l'exception n'est pas fondée sur un critère de détermination du préjudice, elle doit donc se fonder sur un critère objectif. Il s'agit de se demander, et c'est là le problème de fond, quelle doit être la nature de ce critère objectif.

L'exclusion actuelle se fonde sur la notion de « documents confidentiels » du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notion partiellement définie dans la Loi et dans la politique comme englobant différents types de documents et de renseignements contenus dans les documents. La politique va plus loin, puisqu'elle définit certains documents ou parties de documents (p. ex. résumés publics de décisions du Cabinet et documents qui ne sont pas destinés au Cabinet, mais joints à des documents du Cabinet) comme n'étant pas des documents confidentiels.

À l'exception de la législation fédérale australienne, ce principe n'a pas été adopté par d'autres gouvernements. On a préféré, pour le critère, se concentrer davantage sur le but de l'exception, à

savoir la protection du contenu des délibérations du Cabinet. L'expression « révéleraient la teneur des délibérations du Cabinet » s'accompagne parfois d'une liste non exhaustive des genres de documents ou de renseignements qui pourraient être exclus. Cette approche offre de grands avantages :

- elle fait porter l'exception uniquement sur l'information précise qui doit être protégée et restreint la portée de l'exception. Elle élimine la nécessité d'introduire de longues définitions des différents documents qui pourraient faire l'objet d'une exception et d'illustrer, à l'aide d'exemples, les exceptions à la règle. En d'autres mots, cette approche a le mérite d'être plus simple et de protéger la majorité des documents définis actuellement dans la politique du BCP sur la divulgation des documents confidentiels du Conseil de la Reine pour le Canada, une fois que les diverses exceptions ont été prises en compte;
- elle est de nature plus générique et ne subirait donc pas de tort si le BCP décidait de modifier le système de dossiers du Cabinet et la nature et le genre de documents qui sont créés;
- elle évite aux institutions d'avoir à examiner les documents et à prélever toute simple référence aux travaux du Cabinet (p. ex. numéros de comptes rendus de décisions et numéros du Conseil du Trésor, comme c'est actuellement le cas). Il suffirait de supprimer ce genre de références disparates lorsqu'elles révèlent effectivement *la teneur* des délibérations du Cabinet.

Le test d'une exception visant les documents confidentiels du Cabinet devrait porter sur le fait que la communication d'un document révélerait le contenu des délibérations du Cabinet.

e) Définition du Cabinet

Toutes les exceptions proposées et exclusions actuelles visant les documents confidentiels du Cabinet s'appliquent au Cabinet et à tous ses comités, permanents et spéciaux. Il n'est donc pas nécessaire de modifier le champ d'activité actuel des éléments composant le Cabinet susceptibles de recevoir des documents préparés à leur intention ou créés en leur nom qui constitueraient des documents confidentiels du Cabinet pour lesquels une protection serait justifiée.

Aussi, il serait approprié que soit conservée la définition actuelle du terme Conseil au sens où l'entend la *Loi sur l'accès à l'information*, qui englobe le Conseil privé de la Reine pour le Canada, ses comités et le Cabinet et ses comités.

f) Champ d'application de l'exception

L'exclusion fédérale est plus restrictive que n'importe quelle exception prévue dans les lois provinciales. Les différences principales concerneraient d'une part, l'accès aux données de base et aux analyses après qu'une décision a été prise et, d'autre part, la réduction des délais d'application d'une exception aux documents confidentiels du Cabinet.

Toute nouvelle exception devrait porter essentiellement sur les documents rédigés ou reçus par les membres du Cabinet et les fonctionnaires dans le cadre de leur participation au processus

collectif lié à la prise de décisions du gouvernement et à la formulation de sa politique. Ce sont, en général, les documents suivants :

- ordres du jour, procès-verbaux officiels et non officiels de réunions du Cabinet et de comités du Cabinet et comptes rendus de décisions;
- mémoires ou présentations au Cabinet (y compris les projets) et les documents qui les appuient;
- avant-projets de loi ou de règlement;
- communications entre ministres portant sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Cabinet (y compris les projets de documents);
- les mémoires (ou projets de mémoire) présentés par des représentants du Cabinet en vue de le conseiller;
- le matériel d'information préparé pour les ministres en vue de leur permettre de participer aux discussions du Cabinet (y compris les projets de documents);
- tout document contenant des renseignements relatifs à la teneur de l'un des documents énumérés ci-dessus, dont la communication révélerait le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités.

Il faudrait inclure des exemples des types de documents qui seraient « susceptible(s) de révéler la teneur des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités ». La liste, cela va de soi, ne devrait pas être exhaustive de sorte que la disposition puisse être adaptée aux éventuels changements qui seront apportés au système des dossiers du Cabinet.

Par conséquent, la disposition sur les exceptions applicables aux documents confidentiels du Cabinet devrait prévoir une liste non inclusive, fournie à titre indicatif seulement, des catégories qui pourraient être protégées.

La liste des exemples devrait être structurée comme suit :

- i) un ordre du jour, procès-verbal ou autre document faisant état de délibérations ou de décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;
- ii) un document contenant des options stratégiques ou des recommandations soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à l'un de ses comités;
- iii) un document destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
- iv) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre les ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- v) un document d'information préparé à l'intention d'un ministre se rapportant à des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions mentionnées au paragraphe iv) ci-dessus;
- vi) des avant-projets de loi ou de règlement; et
- vii) des documents qui renferment des renseignements relatifs à la teneur d'un des documents mentionnés aux paragraphes i) à vi), si l'information

est susceptible de révéler la substance des délibérations du Conseil.

g) Séparer en deux domaines la protection relative aux documents confidentiels du Cabinet

La loi australienne sur l'accès à l'information distingue les documents du Cabinet et du Conseil exécutif :

- des projets de présentations au Cabinet;
- du matériel d'information destiné à un ministre et se rattachant à une présentation au Cabinet.

Ces documents sont couverts par l'exception visant les documents de travail internes (article 36), qui permet de déterminer si un document peut être considéré, en partie ou en totalité, comme avis et recommandations ou si l'accès à cette information n'est pas dans l'intérêt public. Cela signifie qu'une institution gouvernementale a discrétion pour décider si une information de ce type doit être communiquée.

De la même façon, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général considère que la protection prévue pour les mémoires destinés à présenter des recommandations au Cabinet ou pour le matériel d'information fourni aux ministres afin qu'ils se préparent aux réunions du Cabinet fait double emploi. L'exception discrétionnaire visant les avis et recommandations prévue à l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information* protège suffisamment les parties de ce genre de documents faisant état des délibérations du Cabinet.

Si, au premier abord, il semble que cette protection soit assurée, il est tout de même nécessaire de revenir à la nature spéciale de la protection indispensable au processus collectif de prise de décisions du régime parlementaire. D'autres législatures au Canada, en examinant cette question, ont considéré qu'il convenait d'appliquer deux modes de traitement aux documents confidentiels du Cabinet : l'un impératif, l'autre discrétionnaire. Cela ne signifie pas que l'exception portant sur les avis et les recommandations n'entre pas en ligne de compte lorsqu'un document ne peut constituer ou ne peut plus constituer un document confidentiel du Cabinet, mais l'application de deux modes de traitement compliquerait, semble-t-il, la prise de décision touchant cette procédure d'exception déjà complexe. Tout recours à une exception discrétionnaire devrait s'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet visés par une exception.

h) Exceptions à l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet

Un certain nombre d'exceptions à la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet sont reconnues dans les lois sur l'accès à l'information de tous les gouvernements et dans divers projets de modification des lois. Nous analysons ci-dessous toutes ces exceptions et nous formulons des recommandations pour chacune d'entre elles.

i) Délais

En raison de la nature objective de toutes les mesures de protection prévues pour les documents confidentiels du Cabinet, toutes les lois, sauf la loi australienne, prévoient un délai

maximum durant lequel un document ou une partie d'un document peut être considéré comme un document confidentiel du Cabinet. La norme était au départ de 20 ans (fédéral et Ontario). Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a recommandé de réduire le délai à 15 ans, soit la durée maximale de trois législatures. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont également adopté cette norme.

j) Problèmes, analyses et options politiques

À l'alinéa 69(3)*b* de la Loi, le Parlement prévoit que les documents destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Cabinet soient assujettis au droit d'accès dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant. Or, la volonté du Parlement à cet égard n'a pas été respectée dans les années subséquentes, comme on l'a vu précédemment.

Cette exception visant les problèmes, les analyses et les options politiques constitue l'élément déterminant pour élargir l'accès à l'information sur lequel s'appuient couramment les travaux du Cabinet sans menacer la confidentialité de ses délibérations. Elle est essentielle quand il s'agit d'accroître la responsabilisation du gouvernement et de faire en sorte que le Cabinet obtienne de ses fonctionnaires la meilleure information qui lui sert à prendre des décisions — puisque cette information pourra faire l'objet d'examen et de commentaires.

Vu la réticence des gouvernements à communiquer l'information en question, la Loi devrait être modifiée de manière à indiquer clairement que les problèmes, les analyses et les options politiques qui sont présentés au Cabinet pour examen soient assujettis au droit d'accès.

k) Résumés de décisions

Tous les gouvernements résumant les décisions du Cabinet afin de les communiquer au public ou de permettre à leurs institutions de suivre les directives du Cabinet. Ces résumés ne sont pas tous à la disposition du public sous forme de communiqués de presse ou de documents du même type. Il est donc nécessaire de reconnaître que ces résumés ne sont pas considérés comme des documents confidentiels du Cabinet, une fois qu'ils ont été prélevés d'autres documents susceptibles de révéler le contenu des délibérations du Cabinet ou de l'un de ses comités. Ces résumés (p. ex. les circulaires émises par le Conseil du Trésor pour la mise en oeuvre de décisions se rapportant à une nouvelle politique ou à des compressions budgétaires) devraient systématiquement être mis à la disposition du public.

l) Le Cabinet comme instance d'appel

De temps en temps, le Cabinet ou l'un de ses comités (p. ex. le Conseil du Trésor) fait fonction d'instance d'appel, en vertu de telle ou telle loi. On peut avancer que, dans un tel cas, le document se rapportant à une décision, mais non aux avis et aux recommandations qui l'appuient, devrait être mis à la disposition du public. Ces décisions sont très souvent communiquées au public. Cependant, il

est tout de même nécessaire d'établir une règle générale de façon à ce que de telles décisions ne puissent être traitées comme des documents confidentiels du Cabinet. Cette disposition est prévue dans les lois sur l'accès à l'information de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

m) Divulgence avec le consentement du Cabinet

Par convention, le Premier ministre et les anciens premiers ministres contrôlent l'accès aux documents confidentiels du Cabinet de leur administration. Les ministres et anciens ministres contrôlent l'accès aux documents se rapportant à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique. La politique fédérale prévoit que le Cabinet ou le Premier ministre a la discrétion de rendre un document confidentiel du Cabinet accessible au public. Les ministres concernés peuvent exercer cette discrétion pour les documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique.

En Ontario, l'alinéa 12(2)b) reconnaît au Conseil des ministres le pouvoir de lever la confidentialité d'un document du Cabinet, lorsque ce document a été préparé sous ses auspices. Ce consentement ne fait pas partie des pratiques courantes ou normales, mais le Commissaire à l'information et à la protection des renseignements personnels de cette province a recommandé de l'utiliser dans les cas où des propositions ou des projets de lois ou de règlements ont déjà été divulgués, pour consultation, à certaines parties,

mais dont l'accès a été refusé à d'autres parce que les documents tombent sous le coup de l'exception touchant les documents confidentiels du Cabinet. Selon le Commissaire à l'information, le consentement du Conseil des ministres peut mettre fin à cet accès inégal à l'information. Le Cabinet peut, à d'autres occasions, vouloir donner son consentement à la divulgation de renseignements considérés comme faisant partie des documents confidentiels du Cabinet. Les mêmes règles peuvent s'appliquer à un ministre ou à un groupe de ministres après la communication d'une décision du gouvernement ou la formulation d'une de ses politiques. Dans la mesure où le consentement du Cabinet, du Premier ministre ou d'un ministre diffère de la convention actuelle sur la divulgation des documents confidentiels du Cabinet, il conviendrait d'ajouter un alinéa à la disposition sur la règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet, afin de reconnaître l'existence de la procédure en question.

n) Communication pour raisons d'intérêt public

La divulgation pour raisons d'intérêt public constitue en soi un problème très vaste et fondamental en matière d'accès à l'information. Elle est désormais prévue dans la plupart des textes de loi récents sur l'accès à l'information du Canada et devra être examinée soigneusement dans toute révision de la loi fédérale. L'Ontario a été la première province à introduire une dérogation pour raisons d'intérêt public dans sa législation. De façon générale, elle prévoit que, nonobstant toutes les autres dispositions, le responsable d'une institution gouvernementale doit, dès

que c'est possible, divulguer tout document au public ou aux personnes concernées s'il a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une telle divulgation sert l'intérêt public. La dérogation s'étend aux documents du Cabinet, mais la notion d'intérêt public est restreinte, puisque la dérogation ne s'applique qu'à un document qui révélerait un préjudice *grave (grave harm)* causé à l'environnement, à la sécurité ou la santé. La législation ontarienne inclut également une dérogation pour raisons d'intérêt public dans plusieurs de ses dispositions d'exclusion, mais les documents confidentiels du Cabinet ne sont pas visés.

La Colombie-Britannique et l'Alberta élargissent la disposition de base de la loi ontarienne en prévoyant la divulgation de l'information au public, à un groupe de personnes concernées, à une personne ou à l'auteur d'un recours en vertu de la Loi lorsqu'un risque de préjudice *important (significant harm)* menace l'environnement, la santé ou la sécurité du public ou lorsque la divulgation sert *clairement* l'intérêt public (article 25 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* – loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels - de la Colombie-Britannique et article 31 de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* – loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels - de l'Alberta).

Très peu de décisions rendues en vertu des lois provinciales sur l'accès à l'information ont trait à la communication d'information pour raisons d'intérêt public, et la plupart d'entre elles se rapportent à la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité publiques. Il n'y en a aucune sur l'intérêt public dans la divulgation de documents confidentiels du Cabinet. Le moins qu'on puisse dire est que la dérogation pour raisons d'intérêt public ne donne pas lieu à la divulgation d'une multitude de documents confidentiels du Cabinet. Cela devrait rassurer les personnes qui voient dans de telles dispositions une grave menace à la protection de la confidentialité du processus de prise de décisions du Cabinet.

En même temps, il est très difficile de défendre le principe de non-divulgation de l'information, qu'il s'agisse de documents confidentiels du Cabinet ou d'autres, faisant état d'un risque de préjudice *grave* ou *important* pour l'environnement, la santé ou la sécurité publiques ou dont la divulgation servirait *clairement* l'intérêt public. Les critères demeurent très stricts, et l'information susceptible de correspondre à cette définition serait le plus souvent rendue publique ou communiquée aux groupes ou aux personnes concernées sans qu'il leur faille présenter une demande de communication.

Il est donc nécessaire que toute règle d'exception visant les documents confidentiels du Cabinet soit assujettie à une disposition visant la communication pour raisons d'intérêt public, et que cette disposition prenne de préférence la forme de l'article introduit dans les lois

de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

o) Restrictions relatives à l'examen et à l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet

On reconnaît généralement le caractère particulier des documents confidentiels du Cabinet en limitant le nombre d'agents indépendants relevant du Parlement qui peuvent y avoir accès, les examiner et prendre des décisions sur l'accès du public à ces documents, et en stipulant que ces agents doivent avoir un certain niveau hiérarchique. Cette procédure, pleine de sagesse, permet de respecter le principe général de confidentialité des délibérations du Cabinet.

La nature des mécanismes d'examen dépend toutefois de ce que sera la structure globale de l'examen dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*, une fois que celle-ci sera révisée. Si la Loi n'est pas modifiée, le Commissaire à l'information jouant le rôle d'ombudsman lorsque l'accès à l'information est refusé, il faut donner suite aux recommandations du Comité permanent.

Le Comité a recommandé que le refus de communiquer des documents confidentiels du Cabinet ne soit pas transmis au Commissaire à l'information, mais plutôt traité directement par le juge en chef adjoint de la Cour fédérale. Cette façon de procéder serait non seulement extrêmement conflictuelle et coûteuse, mais représenterait aussi une lourde charge pour le juge en chef adjoint. Il semble que des considérations pratiques

justifient le fait que le Commissaire à l'information soit autorisé à étudier ce type de refus, comme il étudie tous les autres refus. Le Commissaire à l'information devrait toutefois être tenu de limiter la délégation de ses pouvoirs d'enquête, comme le stipulent certaines dispositions se rapportant aux questions relatives aux affaires extérieures et à la défense, aux termes du paragraphe 59(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. S'il y a appel devant la Cour fédérale, l'affaire devra être entendue par le juge en chef adjoint, comme l'exige également l'article 52 sur les questions intéressant les affaires extérieures et la défense.

Si, après révision de la législation sur l'accès aux renseignements, il est décidé que le Commissaire à l'information prendra des décisions exécutoires en matière de refus d'accès, ce dernier ne pourra déléguer l'examen et l'évaluation des documents confidentiels du Cabinet qu'à un maximum de quatre fonctionnaires, comme le stipule le paragraphe 59(2) sur les exceptions particulières relatives aux affaires extérieures et à la défense.

p) Proposition de disposition d'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet

Que l'on modifie l'exception relative aux documents confidentiels du Cabinet de la manière suivante :

1. Le chef de l'institution gouvernementale refusera de communiquer tout document susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil privé de la Reine pour le Canada, tel que, sans toutefois limiter la portée générale de ce qui précède :

- a) un ordre du jour, un procès-verbal ou un document faisant état des délibérations ou des décisions du Conseil ou de l'un de ses comités;
- b) un document contenant des recommandations soumises ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités;
- c) un document destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
- d) un document d'information employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise de décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- e) un document d'information destiné à un ministre sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil ou qui font l'objet de communications ou de discussions dont il est question en c) ci-dessus;
- f) des projets de politiques ou de règlements;
- g) des documents contenant des renseignements relatifs à la teneur d'un document qui entre dans la catégorie dont il est question aux alinéas a) à e) ci-dessus, si les renseignements révèlent le contenu des délibérations du Conseil.

2. Le paragraphe (1) ne s'applique pas :
 - a) à un document remontant à 15 ans ou plus;

- b) à un document, ou à une partie de document, rendant compte d'une décision du Conseil prise suite à un appel en vertu d'une loi fédérale;
 - c) à un document, ou à une partie de document, exposant des problèmes, des analyses ou des options politiques soumis ou qu'il est prévu de soumettre au Conseil ou à ses comités, pour examen et prise de décision, si :
 - i) la décision a été rendue publique;
 - ii) quatre ans ou plus se sont écoulés depuis que la décision a été prise ou considérée;
 - d) à un document, ou à une partie de document, joint à une présentation au Cabinet qui n'a pas été créé en vue d'être soumis à l'examen du Cabinet ou de l'un de ses comités;
 - e) à un document, ou à une partie de document, contenant un résumé d'une décision du Cabinet ne renfermant aucun renseignement susceptible de révéler le contenu des délibérations du Conseil;
 - f) à un document, ou à une partie de document, destiné au Cabinet ou se rapportant à ses travaux, si le Cabinet consent à ce qu'on le communique.
3. Aux fins des paragraphes (1) et (2), le terme « Conseil » désigne le Conseil privé de la Reine pour le Canada, les comités du Conseil privé de la Reine pour le Canada, le Cabinet et les comités du Cabinet.

ii) Colmater les brèches dans le champ d'application de la Loi

La *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique qu'aux institutions énumérées à l'annexe I de la Loi. Aucun principe général ne dicte quelles sont les institutions qui doivent y être ajoutées. Le Cabinet a le pouvoir d'ajouter des institutions à la liste, bien qu'il ne soit pas tenu de le faire, mais pas d'en rayer. Cette façon de faire a donné lieu à une annexe I désuète, dans laquelle figurent des institutions qui n'existent plus et sont absentes d'autres qui sont normalement réputées comme faisant partie de l'appareil de gestion des affaires publiques fédéral.

La meilleure approche à cet égard consisterait à énoncer dans la Loi les critères relatifs à l'inclusion à l'annexe I de la Loi et à obliger le Cabinet à y ajouter toute institution admissible à y figurer. L'élimination pure et simple de l'annexe I entraînerait toutefois trop d'incertitude dans le système. Les institutions, particulièrement les nouvelles formes d'entreprises exerçant des activités gouvernementales, doivent savoir sans l'ombre d'un doute si elles sont assujetties à la Loi; elles doivent avoir un moyen de contester leur inclusion, et le public doit avoir un moyen de contester l'exclusion par le Cabinet de telle ou telle institution de l'annexe de la Loi.

Le mécanisme recommandé à cet égard est le suivant : le Cabinet devrait avoir l'obligation d'ajouter les institutions autorisées à figurer à l'annexe I de la Loi. Quiconque (y compris une personne morale) devrait avoir le droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information, avec le

droit à une révision ultérieure par la Cour fédérale, quant à la présence d'une institution donnée dans l'annexe I de la Loi ou son absence de celle-ci. Comme c'est le cas maintenant, le Commissaire devrait avoir le pouvoir de recommander l'inclusion d'une institution à l'annexe I ou la suppression de celle-ci, et la Cour fédérale, après un nouvel examen, devrait avoir le pouvoir d'ordonner l'ajout d'une institution à l'annexe I ou la radiation de celle-ci.

Le professeur Alasdair Roberts, de l'Université Queen's, a produit une analyse judicieuse de la façon dont les dispositions législatives sur l'accès à l'information, conçues traditionnellement pour respecter la séparation du secteur public du secteur privé, perdent graduellement de leur efficacité. Il signale qu'il n'y a guère de consensus sur la façon de remédier au problème; un éventail d'approches ont été adoptées par des gouvernements ayant des dispositions législatives sur l'accès à l'information. Voici quelques options à cet égard :

- serait couverte toute organisation qui mène des fonctions gouvernementales importantes, qu'elle appartienne à des intérêts publics ou privés;
- serait couverte toute organisation qui exerce des fonctions de nature gouvernementale ou qui fournit, en vertu d'un marché conclu avec une autorité publique tout service dont la prestation représente une fonction de l'autorité publique en question;
- serait couverte toute organisation dont les activités soulèvent le risque d'abus de pouvoir;

- serait couverte toute organisation dont l'absence aurait un effet préjudiciable sur les intérêts fondamentaux des citoyens.

Le défi manifeste pour le Canada consiste à trouver des critères servant à déterminer si une institution doit être assujettie à la Loi qui soient le plus objectifs possible de manière à les rendre faciles à comprendre et à appliquer dans des cas particuliers. **À cette fin, il est recommandé que tout institution, organisme, office ou entité juridique soit ajouté à l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* pourvu qu'il remplisse au moins une des cinq conditions suivantes :**

1. il est financé, en tout ou en partie, par des crédits du Parlement ou constitue une composante administrative de l'institution du Parlement;
2. il ou son parent appartient (entièrement ou majoritairement) au gouvernement du Canada;
3. il figure à l'annexe I, I.1, II ou III de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;
4. il ou son parent est dirigé ou administré par au moins une personne nommée en vertu d'une loi fédérale;
5. il exerce des fonctions ou fournit des services en vertu d'une loi ou d'un règlement fédéral;
6. il exerce des fonctions ou fournit des services dans un secteur de compétence fédérale qui sont essentiels à l'intérêt public en ce qui concerne la santé, la sécurité, la protection de l'environnement ou la sécurité économique.

Il est bien entendu impossible de prévoir avec certitude les formes que prendront les mécanismes institutionnels à l'avenir ni par l'intermédiaire de quelle fonction de gestion des affaires publiques ceux-ci s'exerceront. Ces dernières années, les services de contrôle de la circulation aérienne sont passés d'un ministère, où ils étaient assujettis au droit d'accès à l'information, à une société privée, où ils ne sont pas couverts. Des changements pourraient également intervenir à l'avenir dans la façon dont les gouvernements gèrent les services correctionnels, l'approbation des médicaments, les subventions et contributions, les services de police, les interventions en cas d'urgence et ainsi de suite. Il faut espérer que le principe de la reddition de comptes par la transparence ne disparaîtra pas simplement parce que le mode de prestation du service a changé. Les critères qui sont proposés pour l'inclusion se veulent objectifs, mais aussi assez souples pour constituer des guides utiles dans l'avenir.

En vertu des critères pour l'inclusion qui ont été énumérés plus haut, les institutions qui ne figurent pas à l'annexe I mais qui devraient y être ajoutées sont notamment :

- La Chambre des communes et ses composantes
- Le Sénat et ses composantes
- La Bibliothèque du Parlement
- Le directeur général des élections
- Le Commissaire à l'information
- Le Commissaire à la protection de la vie privée

- Le Commissaire aux langues officielles
- Le Vérificateur général
- La Société Radio-Canada
- La Société canadienne des postes
- Le Canadien National
- Énergie atomique du Canada Limitée
- Nav Canada
- La Société canadienne du sang
- La Commission canadienne du blé
- La Voie maritime du Saint-Laurent
- L'Office d'investissement du Régime de pension du Canada
- La Société pour l'expansion des exportations

Il importe de noter que les critères qui sont énoncés plus haut engloberaient les bureaux des députés et sénateurs ainsi que la Cour suprême, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt. Dans son rapport de 1987, le Comité permanent de la Justice avait recommandé que ces organismes soient expressément exclus de l'application de la Loi. John Grace, ancien Commissaire à l'information, n'avait pas non plus recommandé l'inclusion de ceux-ci dans les propositions de réforme qu'il avait déposées au Parlement en 1994.

Est empreinte de sagesse l'opinion selon laquelle le pouvoir judiciaire du gouvernement, qui doit rendre une décision à l'égard des plaintes déposées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et émettre des ordonnances exécutoires à ce sujet (à la différence du Commissaire à l'information, qui est

appelé à faire enquête et à recommander un règlement), ne devrait pas être assujéti aux exigences de la Loi ni aux pouvoirs d'enquête du Commissaire à l'information. Surtout, par convention et de par la Constitution, les délibérations des tribunaux sont ouvertes au public dans un degré plus large que ne le sont les activités d'autres institutions où s'exerce le pouvoir.

Est aussi empreinte de sagesse l'opinion selon laquelle les bureaux des députés et des sénateurs ne devraient pas être assujéti à la Loi, car ceux-ci exercent leur rôle dans la gestion des affaires publiques par l'intermédiaire des institutions du parti et du Parlement. Leurs décisions et interventions n'appellent pas la même reddition des comptes que celles des ministres ou des diverses institutions du Parlement auxquelles ils appartiennent.

Il est par conséquent recommandé que la Loi exclue de son champ d'application la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada, la Cour canadienne de l'impôt et les bureaux des députés et sénateurs.

Deux autres conditions s'imposent pour empêcher la « fuite » de documents relevant d'institutions assujétiées à la Loi vers d'autres qui ne le sont pas. Disons d'abord que cela se produit surtout lorsqu'une institution assujétiée à la Loi confie à contrat l'exécution d'une fonction donnée (par exemple une enquête relative à une plainte de harcèlement, un examen de gestion ou un plan stratégique) et prévoit que tous les documents se rapportant à l'activité visée par le contrat (sauf, bien entendu, le produit livrable) resteront en la possession de l'entrepreneur.

Pour contrer cette pratique, la Loi sur l'accès à l'information devrait prévoir que tous les marchés conclus par des institutions inscrites à l'annexe comportent une clause indiquant que tous les documents produits en vertu des marchés de service relèvent d'elles.

Par ailleurs, des institutions ont tenté de limiter la portée de l'accès à l'information en soutenant que les documents conservés dans les cabinets des ministres et au cabinet du Premier ministre ne tombent pas sous le coup du droit d'accès. Au moment d'écrire ces lignes, la Cour fédérale instruisait une affaire dans laquelle la Couronne défend cette interprétation restrictive de la Loi. La Loi devrait être modifiée pour mettre fin à l'incertitude en indiquant clairement que l'endroit où est conservé un document ne détermine en rien si le document est visé par le droit d'accès ou ne l'est pas. **Particulièrement, le droit d'accès énoncé à l'article 4 devrait préciser qu'il englobe les documents conservés dans les cabinets des ministres et au cabinet du Premier ministre relatifs aux questions entrant dans les fonctions des ministres et du Premier ministre en tant que responsables des institutions qu'ils dirigent.**

iii) La dérobaide – Article 24

Pour John Grace, ancien commissaire à l'information, l'article 24 de la Loi représentait « le vice caché de notre législation sur l'accès à l'information » (Rapport annuel 1993-1994, p. 37). Par ces mots, il faisait allusion au fait que cette disposition donne à l'administration publique la possibilité de soustraire à la communication certains renseignements, même quand le secret ne serait vraisemblablement pas

justifié. Même les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine, soutenait-il, ne sont protégés de façon absolue que pour vingt ans. Pourtant, les documents visés par l'article 24 jouissent d'un secret obligatoire à durée indéfinie. Ce paragraphe se lit comme suit :

« 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. »

Pour qu'on puisse y ajouter ou en supprimer des dispositions, l'annexe II doit être modifiée par le Parlement. Cette « dilution » du droit d'accès se fait très subrepticement, dans les dernières pages d'une autre loi, en tant que « modification corrélative » de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Étant donné que l'article 24 constitue une exception obligatoire, que l'on peut invoquer sans faire la preuve d'un risque raisonnable de préjudice, le Parlement avait prévu que son utilisation ferait l'objet d'un examen minutieux. C'est pourquoi le paragraphe 24(2) prévoit que chaque disposition énoncée à l'annexe II soit revue par le Parlement en même temps que l'examen général prévu au paragraphe 75(2). L'examen en question a été mené en 1986 par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général.

Dans son rapport du 1^{er} juin 1986, le Comité indiquait que l'esprit de la Loi sur l'accès à l'*information* était énoncé au paragraphe 2(1), lequel prévoit :

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Le Comité avait conclu que deux des trois principes qui sont énoncés dans cette disposition étaient dans une certaine mesure battus en brèche par l'existence de l'article 24. D'abord, soutenait-il, dans la mesure où un bon nombre des dispositions de l'annexe II prévoient un vaste pouvoir discrétionnaire relatif à la communication de documents et tombent sous le coup de l'interdiction obligatoire prévue à l'article 24, on ne peut qualifier de « précise et limitée » l'exception au droit d'accès. Le Comité a également fait remarquer qu'étant donné que l'envergure de l'examen par le Commissaire des décisions des institutions de ne pas communiquer des documents en vertu de l'exception se limite à une simple détermination de la question de savoir si la communication tombe sous le coup d'autres restrictions statutaires, on ne peut guère parler de véritable examen indépendant.

Après avoir examiné l'historique et l'objet de l'article 24 et la nature de l'information énumérée à l'annexe II et avoir entendu des témoins à ce sujet, le Comité a conclu :

« Nous avons conclu qu'en général, l'annexe II de la Loi est inutile. Selon nous, dans chaque cas, les types d'informations protégés par une des dispositions énumérées seraient suffisamment protégés par une ou plusieurs des exceptions déjà énoncées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. » (Une question à deux volets, p. 134).

Le Comité, au sujet de trois lois, a élevé des objections en ces termes :

« Même si nous avons conclu que les intérêts protégés par les dispositions énoncées à l'annexe II pourraient être adéquatement protégés grâce aux exceptions déjà prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, nous sommes persuadés qu'il est nécessaire de maintenir trois exceptions explicites. Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de la *Loi sur la statistique* et de la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers* qui sont actuellement énumérées dans l'annexe concernent les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu ainsi que ceux fournis par les particuliers, les corporations et les syndicats ouvriers à des fins statistiques. Même si ces renseignements sont déjà amplement protégés grâce aux exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*, le Comité estime qu'il est essentiel que des organismes comme Statistique Canada puissent donner à ceux qui leur communiquent des renseignements l'assurance que ces renseignements seront traités en toute confiance. Il a été démontré que cela vaut également pour les renseignements relatifs à l'impôt sur le revenu. »

Par conséquent, le Comité a recommandé que l'article 24 et l'annexe II soient abrogés et remplacés par de nouvelles dispositions qui incorporeraient les intérêts spéciaux prévus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la statistique* et la *Loi sur les déclarations de corporations et de syndicats ouvriers* et continueraient à protéger ceux-ci. Il a également recommandé que le ministère de la Justice entreprenne un vaste examen des restrictions statutaires résiduelles prévues à l'annexe II et modifie les lois existantes, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Il semblerait que les sages conseils du Comité soient tombés dans l'oreille de sourds, comme le montrent les statistiques. Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* a été promulguée, en 1983, les 33 lois qui étaient énumérées à l'annexe II contenaient ensemble une quarantaine de dispositions limitant d'une certaine manière la communication de renseignements. Trois ans plus tard, au moment de l'examen par comité parlementaire de juin 1986, l'on dénombrait 38 lois incorporant 47 dispositions relatives au secret. À la fin de l'exercice visé par le présent rapport (31 décembre 2000), la liste était passée à 52 lois et 66 dispositions ayant un effet sur le caractère confidentiel des documents.

Ces dérogations détournées au droit d'accès sont tout aussi dérangeantes pour le Commissaire qu'elles l'étaient pour le Comité permanent de la Justice. Lorsque le Parlement a accordé le droit d'accès aux documents de l'administration fédérale, il avait inclus une phrase très importante, soit « nonobstant toute autre loi fédérale »

(article 4). L'élargissement à l'infini de l'annexe II risque désormais de faire disparaître la limitation essentielle du secret rampant que ces cinq mots constituaient à l'origine.

Comme il est clair que les exceptions prévues dans la Loi confèrent une protection suffisante à tous les secrets légitimes, le moment est venu d'abolir l'article 24.

iv) Remède radical pour corriger les retards

Depuis le début, les utilisateurs de la *Loi sur l'accès à l'information* se plaignent de la lenteur chronique de l'envoi des réponses et ce, malgré le fait que le Parlement ait clairement énoncé au paragraphe 10(3) le principe selon lequel le non-respect des délais prévus équivaut à un refus de communication. La disposition porte que :

« Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication. »

La Loi ne prévoit aucune sanction pour le non-respect de l'obligation juridique de répondre à une demande de communication dans un délai de 30 jours (ou dans un délai valablement prorogé). En conséquence, de nombreux ministères ont adopté très tôt des délais selon la mesure de leurs capacités, et ils le font toujours.

Les plaintes relatives aux retards – même après 17 ans de tentatives – représentent environ la moitié de toutes les plaintes déposées auprès du Commissaire à l'information. Plusieurs importants destinataires de demandes de communication reçoivent inmanquablement une évaluation défavorable dans les fiches de rendement du Commissaire en ce qui a trait au respect des délais. (Pour plus de précisions sur les fiches de rendement du présent exercice et la situation actuelle sur le plan des retards, voir le chapitre IV, pp. 99 à 105) Cette situation est « un scandale abominable que l'on préfère taire » — pour citer un ancien commissaire.

Dans son rapport de 1987, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général a recommandé que le Conseil du Trésor, de concert avec la Commission de la fonction publique, examine des moyens d'améliorer le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Même à cette époque, le problème préoccupait tellement le Comité que ce dernier a demandé que l'examen commence immédiatement et que les résultats en soient présentés au Comité dans un délai d'un an.

Le Conseil du Trésor a fait fi de la recommandation. Il n'a ni examiné des moyens de résoudre le problème ni présenté de rapport au Comité. Jusqu'à présent, aucun examen de la sorte n'a été entrepris par le Conseil du Trésor – du moins, pas à la connaissance du présent Commissaire. Il ne faut pas oublier que c'est le président du Conseil du Trésor qui est désigné comme ministre responsable de la bonne administration de la Loi dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Il s'agit presque d'un précédent de se trouver dans une situation où l'on cherche des moyens pour « encourager » les fonctionnaires à respecter des obligations juridiques. On n'a qu'à penser aux conséquences. Et pourtant, c'est la situation dans laquelle se trouvait le Comité permanent de la Justice en 1987 et celle dans laquelle nous nous trouvons en 2001.

En plus de sa recommandation au Conseil du Trésor d'étudier la question, la seule autre recommandation concernant les délais qu'a formulée le Comité visait l'élaboration d'une disposition juridique concernant la communication de réponses dans un délai raisonnable et la perception de frais. Plus particulièrement, le Comité a recommandé que le Commissaire à l'information soit habilité à rendre un décret annulant les frais de communication dans les cas de retard injustifié.

Dans ses recommandations de 1993-1994 relatives à une réforme, l'ancien Commissaire à l'information, John W. Grace, était d'avis que le droit de percevoir des frais devrait être aboli dans les cas de retard injustifié dans la communication des réponses. Il a émis cet avertissement : « Certes, cette sanction serait largement symbolique, car des frais importants sont rarement perçus. Mais ce serait un début. Il n'y a aucune raison pour que les demandeurs aient à payer quoi que ce soit pour de mauvais services. » M. Grace a ensuite proposé une sanction qui ferait peut-être réfléchir davantage, soit l'interdiction pour le gouvernement d'invoquer certaines exceptions prévues par la *Loi* lorsqu'il s'agit de communications tardives. Selon sa proposition, le gouvernement ne pourrait justifier avoir

déroqué à l'interdiction que s'il invoquait les articles 13, 17, 19 et 20, qui protègent les documents confidentiels émanant de l'étranger ou des provinces, la sécurité des personnes et la vie privée ainsi que les renseignements confidentiels confiés par des tiers.

Il y a un doute quant à savoir si la proposition est réalisable. Plusieurs dispositions que le gouvernement ne pourrait invoquer contiennent des critères subjectifs et, si ces critères sont respectés, l'information mérite sûrement d'être protégée même si la communication est tardive. L'idée derrière cette « sanction » est bonne. Celle-ci aurait autant de poids sans toutefois risquer la communication très dommageable de certains renseignements si elle se limitait à la perte de la possibilité d'invoquer les articles 21 (avis internes) et 23 (secret professionnel des avocats) dans les cas des communications tardives. Ces deux articles sont discrétionnaires et protègent le processus interne de prestation de conseils. Une sanction limitée de la sorte ferait mal là où il le faut.

Par conséquent, il est recommandé que la Loi soit modifiée de manière à empêcher l'invocation des articles 21 et 23 pour justifier les communications tardives.

Un tel remède radical aux communications tardives ne peut se justifier que si les institutions fédérales disposent d'un délai raisonnable pour répondre aux demandes de communication. En 1999-2000, les institutions fédérales ont pu respecter le délai dans 63 % des cas. En 1987, le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général a recommandé que le délai de communication soit ramené à 20 jours.

Toutefois, les demandes d'accès à l'information sont de plus en plus complexes et demandent beaucoup de recherches, et leur nombre dépasse considérablement celui de 1987. Il ne semble y avoir aucune raison globale justifiant l'augmentation ou la réduction du délai actuel de 30 jours prévu pour la communication d'une réponse.

Toutefois, des préoccupations ont été soulevées au sujet des dispositions de la Loi concernant la prorogation de délai. Les demandeurs choisissent fréquemment de présenter un grand nombre de demandes individuelles sur le même sujet (qui peuvent être réparties selon différentes périodes) plutôt qu'une seule demande détaillée. Ils le font malgré les frais supplémentaires que cela comporte afin de tirer profit des cinq heures de recherche gratuite effectuée pour **chaque** demande.

Cette façon de procéder ne réduit toutefois pas la charge de travail dont doit s'acquitter le ministère pour donner suite à ces demandes, mais elle peut restreindre le droit prévu par la loi d'avoir recours à une prorogation de délai. Par exemple, si aucune demande parmi un ensemble ne comporte un grand nombre de documents, le Ministère ne pourrait obtenir une prorogation de délai conformément à l'alinéa 9(1)a); par contre, si l'ensemble de demandes était considéré comme étant un tout, le critère relatif au grand nombre de documents pourrait être invoqué.

Il faudrait corriger cette faiblesse du régime de prorogation en permettant à une institution fédérale de grouper toutes les demandes provenant d'une seule personne et portant sur le même sujet (dans les 30 jours suivant la

réception de la demande initiale), aux fins de l'application de l'alinéa 9(1)a) de la Loi.

Lorsque des demandes sont ainsi groupées aux fins de l'application de l'alinéa 9(1)a), il convient d'en aviser le demandeur dans l'avis de prorogation de délai.

Bien qu'il y ait lieu d'élargir la portée de la disposition relative à la prorogation de délai de la manière susmentionnée, il faudrait également se pencher sur son manque de précision. Actuellement, lorsque des prorogations de délai sont autorisées, elles sont accordées pour une période « que justifient les circonstances » (par. 9(1)). Compte tenu du fait qu'une plainte **doit** être déposée auprès du Commissaire à l'information au plus tard un an après la présentation de la demande de communication, le droit du plaignant peut en fait être nié par le recours à la prorogation de délai. Il faut également corriger cette faiblesse.

Il est recommandé que l'article 9 soit modifié de manière qu'aucune prorogation de délai ne puisse dépasser un an sans l'approbation du Commissaire à l'information. De plus, il est recommandé que l'article 31 soit modifié de manière à accorder au Commissaire le pouvoir discrétionnaire de proroger le délai d'un an dans le cadre duquel une plainte doit être déposée.

Une autre mesure aiderait le Parlement et le public à identifier les institutions fédérales qui ne respectent pas les délais obligatoires relatifs à la communication de l'information. L'article 72 de la Loi prévoit qu'à la fin de chaque exercice, chacun des responsables d'une institution fédérale établit pour

présentation au Parlement le rapport d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* en ce qui concerne son institution. Ces rapports sont toujours renvoyés au Comité permanent de la justice et des droits de la personne. La Loi ne précise en rien ce que doivent contenir ces rapport. Le Conseil du Trésor a publié des lignes directrices concernant la teneur des rapports annuels, mais il ne demande pas aux institutions d'évaluer leur rendement pour ce qui est du respect des délais de communication.

Par conséquent, il est recommandé de modifier l'article 72 de manière à exiger des institutions fédérales qu'elles indiquent dans leurs rapports annuels le pourcentage de demandes d'accès à l'information pour lesquelles il y avait une présomption de refus au moment de la communication et qu'elles donnent les raisons de tout rendement inférieur à cet égard.

Autrement dit, toutes les institutions devraient être tenues selon la Loi de présenter au Parlement une fiche de rendement semblable à celle que le Commissaire a établie au sujet de certaines institutions au cours des dernières années.

v) Reconnaître, encourager et protéger les coordonnateurs

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi*, chaque institution fédérale s'est occupée de l'accueil et du traitement des demandes d'accès à l'information (et de communication de renseignements personnels) et des réponses à ces demandes par l'entremise de fonctionnaires portant le titre de coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP). C'est toutefois là le

seul élément d'uniformité. Certains coordonnateurs occupent leur poste à temps plein, d'autres à temps partiel; certains ont un poste de niveau supérieur, d'autres de niveau subalterne; certains sont habilités à accorder des exemptions, d'autres préparent simplement des dossiers au sujet desquels ils ne peuvent rendre de décisions; certains ont un accès direct aux sous-ministres, d'autres ne l'ont pas; certains sont encouragés à être les champions du droit à l'accès à l'information de leur institution, d'autres sont encouragés à appliquer la Loi au pied de la lettre.

Tous les coordonnateurs de AIPRP sont à l'occasion tiraillés entre leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et leurs perspectives de carrière au sein de l'institution où ils travaillent. Le Comité permanent de la justice a fait état de cette réalité troublante au cours de son examen triennal. Le Conseil du Trésor a aussi traité de ce problème après avoir examiné les réponses des coordonnateurs à une étude sur leurs rôles et leur satisfaction professionnelle qui a été effectuée en 1986. L'étude a révélé ce qui suit :

« De façon générale, les coordonnateurs estiment qu'il y a lieu pour les cadres supérieurs fédéraux de se rendre compte de l'existence des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels et de reconnaître que ces dernières modifient fondamentalement la conduite des affaires publiques puisqu'elles influent sur toutes les étapes du traitement de l'information fédérale, depuis sa création jusqu'à

son aliénation, et que leurs répercussions vont bien au-delà du traitement administratif de demandes. » (Examen de la coordination de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels au sein des institutions fédérales, effectué par le Conseil du Trésor en 1986)

En dépit du rôle essentiel et indispensable qu'ils jouent dans le système, soit celui de transformer des droits inscrits noir sur blanc en un véritable service, les coordonnateurs de l'AIPRP ne sont même pas mentionnés dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Conformément à l'alinéa 5(1)d) de la Loi, le président du Conseil du Trésor est tenu de publier un répertoire des institutions visées par la Loi ainsi qu'une description de leurs fonds de renseignements. Le répertoire, intitulé Info Source, doit notamment fournir « les titre et adresse du fonctionnaire chargé de recevoir les demandes de communication ». Voilà, dans la Loi, ce qui se rapproche le plus d'une reconnaissance du rôle du coordonnateur de l'AIPRP. Pire encore, aucune des inscriptions dans Info Source ne mentionne le coordonnateur de l'AIPRP. Seule la partie intitulée « Termes utiles » qui se trouve au début de la publication mentionne le coordonnateur de l'AIPRP, comme suit :

« **Coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.** Chaque ministère ou organisme du gouvernement fédéral a un coordonnateur de l'AIPRP dont le bureau est doté de personnel qui peut répondre à vos questions et vous aider à préciser les dossiers que vous désirez voir. Vous pouvez

communiquer avec les coordonnateurs en personne, par téléphone ou par écrit. Si vous envoyez une lettre, fournissez le plus de détails possible afin que le personnel puisse repérer le dossier et vous faire parvenir une réponse dans les plus brefs délais. » (Info Source, 2000-2001, p. 4)

En 1987, le Comité permanent de la Justice estimait que, depuis longtemps, les coordonnateurs de l'AIPRP auraient dû être reconnus sur le plan professionnel, faire partie du groupe de la haute direction des ministères, participer aux activités des comités exécutifs des ministères et rendre compte directement à leur sous-ministre, qu'il faudrait élaborer un ensemble uniforme de descriptions d'emploi et une série d'attentes à leur intention, faire en sorte qu'ils reçoivent une formation officielle complète dans cette discipline et fonctionnent dans une culture de leadership qui ne les pénalise pas pour appliquer la Loi dans leur institution.

On n'a pas donné suite à ces sages recommandations. Dans presque chaque rapport annuel publié par le présent Commissaire et ses prédécesseurs depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le rôle pénible et ingrat des coordonnateurs de l'AIPRP a été porté à l'attention du gouvernement. En 1998, le Commissaire Grace a proposé l'adoption d'un code de déontologie pour les coordonnateurs de l'AIPRP et il a recommandé à Justice Canada, au Secrétariat du Conseil du Trésor, aux utilisateurs de la Loi et aux coordonnateurs de travailler de concert pour mettre au point et adopter un tel code. Si l'on ne tient pas compte de la mise sur pied par les coordonnateurs de

l'Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACAP) en tant que mécanisme de partage de renseignements, d'idées et de préoccupations et outil de sensibilisation et de formation au moyen de conférences et de colloques, on a accompli très peu au fil des ans pour répondre aux besoins et aux préoccupations de ces fonctionnaires. Le Parlement pourrait et devrait activer les choses en ce sens.

À cette fin, il est recommandé :

- que la Loi contienne la définition suivante de « coordonnateur de l'accès à l'information » :
« coordonnateur de l'accès à l'information » s'entend de l'agent d'une institution fédérale au sens de l'alinéa 5(1)d) à qui sont délégués, en vertu de l'article 73, la réception et le traitement des demandes d'accès à l'information ainsi que la communication de réponses conformément à la Loi. »
- que l'article 73 soit modifié comme suit :
« Le responsable d'une institution fédérale peut, par arrêté, nommer un cadre supérieur pouvant rendre compte directement au responsable ou à l'administrateur général de l'institution, coordonnateur de l'accès à l'information de ladite institution, et il peut déléguer à ce fonctionnaire et à d'autres personnes qui secondent celui-ci le pouvoir de s'acquitter des devoirs et fonctions et d'exercer les pouvoirs que la Loi confère au responsable de l'institution et qui sont énoncés dans l'arrêté. »

- qu'un nouvel article 73.1 soit ajouté, comme suit :

73.1(1) – Il incombe au coordonnateur de l'accès à l'information de respecter la lettre et l'intention de la Loi et de s'acquitter de ce devoir en faisant preuve d'équité et d'impartialité.

(2) – Le coordonnateur de l'accès à l'information signale rapidement au responsable ou à l'administrateur général de l'institution tout cas qui est porté à sa connaissance et qui porte atteinte à des droits ou comporte un manquement aux obligations prescrites par la Loi.

(3) – Le coordonnateur de l'accès à l'information prend toutes les précautions voulues pour ne pas divulguer l'identité du demandeur, les motifs de la demande ni l'utilisation prévue pour les renseignements demandés sauf :

- i) dans la mesure raisonnablement nécessaire au traitement satisfaisant de la demande de communication;
- ii) s'il a obtenu le consentement du demandeur; ou
- iii) si la communication de ces renseignements est autorisée en vertu de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Les coordonnateurs de l'accès à l'information peuvent en tout temps demander l'avis impartial du Commissaire à l'information au sujet de la conformité avec le présent article, et ils ne peuvent être sanctionnés de quelque manière que ce soit pour agir de la sorte.

PARTIE B

MISE AU POINT DE LA LOI

Bien que la Loi ait permis de garantir le droit d'accès à l'information, elle a aussi fini par représenter une méthode, souvent conflictuelle, de traitement des demandes de renseignements au cas par cas — approche trop lente et trop lourde pour une société de l'information. Les progrès réalisés dans le domaine juridique devraient, bien sûr, être préservés en tant que garantie ultime d'accès à l'information pour les citoyens, mais ces principes devraient maintenant être étayés par de nouvelles mesures témoignant de l'importance accrue et du rôle élargi des renseignements administratifs fédéraux dans la société canadienne.

Il est donc recommandé qu'un seul ministre, de préférence le président du Conseil du Trésor, soit responsable de la *Loi sur l'accès à l'information* — de la Loi dans sa totalité, de son application et de la politique sur l'accès à l'information.

Afin que l'appareil bureaucratique corresponde au nouveau leadership, il serait logique de séparer la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice où elle se trouve actuellement (et de lui éviter ainsi un conflit d'intérêts inhérent) et de la fusionner avec la Division de la politique de l'information, des communications et de la sécurité du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette unité élargie fournirait aux fonctionnaires un véritable leadership sur la politique en matière d'information et donnerait des conseils pratiques aux

milieux des coordonnateurs de l'accès. Chose plus importante encore, cette unité serait un contrepoids bien nécessaire à l'influence puissante, mais fortement légaliste, que le ministère de la Justice exerce sur tous les ministères vu son rôle consultatif pour les questions juridiques.

Les renseignements administratifs en tant que ressource nationale

La grande leçon à tirer des 18 premières années d'existence de la Loi est claire : afin d'accroître la transparence et la responsabilisation du gouvernement, la *Loi sur l'accès à l'information* doit devenir plus que le mécanisme au moyen duquel les demandes individuelles d'accès à l'information sont présentées et traitées. Pour y parvenir, trois principes essentiels devraient être consacrés dans la loi sur l'accès. Ces principes sont les suivants :

- 1. les renseignements administratifs doivent être générés, préservés et administrés comme une ressource nationale;**
- 2. le gouvernement doit être tenu d'aider le public à accéder à notre ressource d'information nationale;**
- 3. les renseignements administratifs doivent être facilement accessibles à tous, et tout obstacle déraisonnable (coût, temps, forme, règles ou politique du secret) doit être éliminé.**

Le fait d'élargir la Loi de ces trois manières rendrait la politique nationale d'information du Canada compatible avec le droit d'accès à l'information du public. **Compte tenu de cet important**

objectif, le nouveau nom qui conviendrait à la Loi serait Loi nationale sur l'information, Loi sur la transparence du gouvernement ou Loi sur la liberté d'accès à l'information.

La création des documents: leur soin et leur sauvegarde

Accepter la notion que les renseignements administratifs sont une ressource nationale, c'est reconnaître leur valeur. Reconnaître leur valeur, c'est se rendre compte de la nécessité d'en garantir la création et de les sauvegarder.

La mise en application du premier principe nécessite de nouvelles règles claires et détaillées pour la création et la sauvegarde des renseignements. Ces règles contrecarraient la pratique dédaigneuse de certains fonctionnaires qui déconseillent la création et la sauvegarde des documents importants pour éviter les rigueurs de la transparence.

Ainsi qu'on l'a vu en détail au chapitre II, le moment est venu d'adopter une loi sur la gestion des renseignements et d'imposer, entre autres obligations, celle de créer les documents nécessaires pour étayer adéquatement et convenablement les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures et les opérations du gouvernement. Une obligation de créer des documents a été imposée au gouvernement fédéral des États-Unis par le *Federal Records Act*.

Des copies des documents communiqués en vertu de la loi sur l'accès comptent parmi les documents

importants qui ne sont pas conservés actuellement sous une forme d'accès facile. Cela devrait changer. **Toutes les institutions gouvernementales devraient être obligées de tenir un registre public renfermant tous les documents communiqués en vertu de la loi sur l'accès.** Pourquoi des ministères devraient-ils refaire le travail déjà accompli par d'autres et pourquoi des demandeurs devraient-ils attendre inutilement et payer pour des renseignements que quelqu'un d'autre a déjà reçus? **De plus, les institutions gouvernementales devraient tenir un registre public de tous les sondages d'opinion, qui devraient être communiqués sur demande sans qu'un recours à des exceptions en vertu de la Loi ne soit nécessaire.**

La création de voies d'accès aux renseignements

Notre ressource d'information nationale est vaste, si vaste que, sans système de navigation, elle sera peu utile au public. Un gouvernement transparent et responsable a besoin de voies d'accès publiques à l'information et d'autres choses encore. Il doit diffuser certains renseignements avec diligence. **Le gouvernement devrait être tenu de communiquer de façon systématique des renseignements qui décrivent les organisations, les activités, les programmes, les réunions et les systèmes de gestion des fonds de renseignements, ainsi que les renseignements qui indiquent au public comment accéder à ces ressources documentaires. Cette obligation en matière de diffusion de renseignements devrait s'étendre à toute information**

qui aiderait le public à exercer ses droits et à s'acquitter de ses obligations, ainsi qu'à comprendre les droits et les obligations du gouvernement.

Les frais en tant qu'obstacle

Afin d'éliminer cet obstacle en formation, la distinction existante entre les documents qu'on peut acheter, pour lesquels il n'y a pas actuellement de droit d'accès, et les autres documents auxquels la Loi s'applique, devrait être modifiée. **En particulier, le paragraphe 68a) devrait être modifié afin que seule l'information dont le prix est raisonnable et qui est raisonnablement accessible au public soit exclue de la loi sur l'accès.** Un tel changement empêcherait la prise d'arrangements de distribution qui nuisent à un accès rapide par tous aux renseignements administratifs. De plus, il ferait en sorte que les droits et les redevances pour les renseignements administratifs soient raisonnables.

Bien sûr, le fait de demander que les frais soient raisonnables est une requête banale et nous amène à poser la question suivante : quel niveau de droits est raisonnable pour l'information obtenue en vertu de la Loi et pour l'information diffusée à l'extérieur du cadre de la Loi?

À leurs niveaux actuels et vu la manière dont ils sont gérés actuellement, les droits imposés pour les demandes présentées en vertu de la Loi semblent conçus pour atteindre un but — et un seul : dissuader les gens de présenter des demandes frivoles ou excessives. Le système de droits n'est pas conçu pour générer des recettes pour les gouvernements ni même pour permettre

de récupérer les coûts du traitement des demandes d'accès. Cela n'est pas une base acceptable sur laquelle édifier un droit d'accès.

Il faudrait plutôt qu'il soit clair dans la Loi, comme c'est le cas pour les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, que les ministères peuvent refuser de répondre aux demandes frivoles ou excessives — sous réserve d'un appel au Commissaire à l'information. Mieux vaut s'attaquer de front à cette question que pénaliser tous les demandeurs au moyen du système de droits. Afin d'écarter le risque réel que des ministères se servent de cette disposition pour temporiser, lorsque le Commissaire examine une plainte selon laquelle un ministère aurait refusé une demande d'accès pour ce motif, sa décision devrait être définitive et exécutoire.

Une fois ce changement effectué, on n'aura plus de bonnes raisons de continuer à réclamer des droits de demande de 5 \$. Les seuls frais approuvés devraient être les frais de reproduction fondés sur les taux en vigueur sur le marché (pour les copies sur papier, disquette et cassette audio ou vidéo, ou les copies sous toute autre forme) et les frais actuels de recherche et de préparation de 10 \$ l'heure. Par esprit d'ouverture, il semblerait raisonnable de maintenir la période de cinq heures de recherche.

Bien qu'il y ait eu périodiquement, au fil des ans, des rumeurs sur l'intention du gouvernement de hausser les frais d'accès, celui-ci aurait tout simplement tort de tenter d'accroître les recettes générées par l'application de la Loi sur l'accès. Les frais annuels d'administration sont d'environ 20 millions de dollars, selon une

estimation généreuse. C'est une aubaine pour un outil de reddition de comptes aussi essentiel. Le coût de la Loi est compensé par un comportement plus professionnel, plus probe et plus prudent de la part des fonctionnaires, qui doivent maintenant diriger les affaires de l'État au grand jour. Des droits excessifs dissuadent les gens d'avoir recours à la Loi et, à la longue, le prix ainsi payé est trop élevé.

Toutefois, certains utilisateurs de la Loi sur l'accès sont des courtiers professionnels en information. Ils présentent de nombreuses demandes portant sur de grands nombres de documents, puis vendent à profit les renseignements ainsi obtenus. Il est justifiable de traiter ces demandeurs commerciaux différemment. Dans le cas des demandes émanant de revendeurs d'information, le gouvernement devrait pouvoir percevoir des droits à peu près équivalents au coût réel de la production des renseignements.

Cependant, même dans ces cas-là, le prix ne devrait pas devenir un obstacle déraisonnable soit parce que des demandeurs sont considérés à tort comme des clients commerciaux, soit parce que les droits exigés sont trop élevés.

La décision de traiter une demande comme une demande commerciale devrait être susceptible de révision par le Commissaire à l'information. Les droits exigés d'un demandeur commercial devraient aussi pouvoir être révisés. Dans ces situations, pour empêcher l'utilisation de moyens dilatoires, la décision du Commissaire devrait être définitive et exécutoire.

En 1987, le Comité permanent a recommandé que la dispense du versement des droits soit prévue dans la Loi. Les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont traité de cette question dans leurs lois. Les critères du Comité sont sensés. Selon ces critères, les ministères devraient être tenus de prendre en considération ce qui suit :

- est-ce que la communication du document présentera un avantage pour un segment précis de la population, avantage qui est distinct de l'avantage qu'en retire l'auteur de la demande?
- est-ce que l'auteur de la demande peut faire une évaluation objective raisonnable de la valeur, sur le plan de la recherche ou sur le plan de la politique publique, du thème de sa recherche?
- est-ce que l'information demandée facilitera considérablement la compréhension du sujet par le grand public?
- est-ce que l'information a déjà été rendue publique, dans une salle de lecture ou dans une publication?
- est-ce que l'auteur de la demande peut montrer que les résultats de ses recherches seront vraisemblablement publiés et qu'il a les qualifications et les aptitudes nécessaires pour diffuser cette information? Le seul fait que l'auteur d'une demande se présente comme un chercheur ou qu'il ait « l'intention d'écrire un livre » ne satisfait pas à ce dernier critère.

La *Politique du gouvernement en matière de communications* fait aussi mention de critères utiles pour la dispense des droits et des frais :

« Les institutions devraient réduire ou supprimer les droits et les frais lorsqu'il y a manifestement obligation d'informer le public, par exemple quand :

- certaines personnes ont besoin de renseignements pour se prévaloir d'un service ou d'un programme auquel elles ont peut-être droit;
- l'information est nécessaire pour que le public comprenne un nouveau programme ou service, une politique, loi ou priorité présentant une certaine importance;
- il s'agit d'expliquer les droits, la recevabilité et les obligations des individus;
- il s'agit d'informer la population des risques sur le plan de la santé, de la sécurité ou de l'environnement. »

La loi ontarienne renferme un élément de plus. Elle demande aux ministères de tenir compte « du fardeau financier éventuellement imposé au destinataire du document ».

Tout cela pour dire que ce qui semblait nouveau et difficile à prescrire dans la Loi en 1982 est maintenant banal et devrait être incorporé dans la loi sur l'accès.

Enfin, au sujet des droits, il est important de noter que ceux indiqués dans le règlement relativement aux frais d'utilisation d'un ordinateur ne s'accordent pas avec la réalité actuelle. Voici ce que le règlement prévoit :

7(1) Sous réserve du paragraphe 11(6) de la Loi, la personne qui présente une demande de communication de document doit payer

a) un droit de 5 \$ au moment de présenter la demande; b) s'il y a lieu, un droit pour la reproduction d'une partie ou de la totalité du document, établi comme suit :

(vi) reproduction d'une bande magnétique sur une autre bande, 25 \$ la bobine de 731,5m.

(3) Lorsque le document demandé conformément au paragraphe (1) est produit à partir d'un document informatisé, le responsable de l'institution fédérale en cause peut, en plus de tout autre droit, exiger le paiement du coût de la production du document et de la programmation, calculé comme suit :

a) 16,50 \$ par minute pour l'utilisation de l'unité centrale de traitement et de tous les périphériques connectés sur place; et

b) 5 \$ la personne par quart d'heure passé à programmer l'ordinateur.

L'idée que produire un rapport au moyen d'une base de données équivalait à programmer un ordinateur est dépassée. La technologie actuelle, dont le prix d'achat est modique, permet de produire facilement divers rapports à partir d'une seule base de données. De plus, il était raisonnable d'exiger des frais pour l'utilisation d'une unité centrale lorsque la capacité de traitement était une ressource limitée. Les ordinateurs centraux étaient très coûteux. Une manière d'amortir le coût d'un tel appareil était d'exiger des frais pour le temps de traitement. Ce raisonnement ne s'applique pas aux ordinateurs personnels, beaucoup moins coûteux.

Grâce à la meilleure capacité de rendement et aux coûts moins élevés des ordinateurs personnels réseautés, le coût réel du temps machine est minime. Bien que des frais de 16,50 \$ la minute pour le temps d'utilisation d'une unité centrale de traitement puissent être justifiés, ils le sont difficilement dans le cas d'ordinateurs personnels réseautés. **Le règlement lié à la Loi devrait être modifié de manière à ce que les frais exigés pour l'utilisation d'une unité centrale de traitement ne s'appliquent pas au traitement par ordinateur personnel.**

Une autre question à examiner relativement à l'établissement des prix concerne les frais à exiger pour les nouveaux moyens de diffusion de l'information tels que les CD-ROM et les imprimés d'ordinateur. Ces médias ne sont pas mentionnés dans le barème des droits existant. Il est clair que celui-ci vise à limiter les frais exigés du demandeur à ce qu'il en coûte pour rassembler et reproduire les renseignements. Ce principe devrait s'appliquer également aux nouvelles formes de médias.

La forme en tant qu'obstacle

L'existence des technologies et des structures associées aux ordinateurs et aux bases de données soulève une question fondamentale : peut-on considérer les renseignements informatisés comme formant des documents distincts? Bien que le titre de la Loi renferme le mot « information », l'article portant sur l'objet de la Loi limite clairement la portée de celle-ci :

« 2(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale... »

Dans l'article 2 de la Loi, un document est défini comme : « Tous éléments d'information, quels que soient leur forme et leur support, notamment correspondance, note, livre, plan, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microformule, enregistrement sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d'information. »

À mesure que la technologie des bases de données évolue, les similitudes avec les documents de papier s'atténuent. Les bases de données ont fini par ressembler à des bassins de renseignements plutôt qu'à des recueils de documents distincts. Un document peut résulter de la synthèse de renseignements extraits de plusieurs fichiers — renseignements que l'on fait apparaître puis disparaître au moyen d'une commande. Un document particulier peut donc n'être créé que lorsqu'une demande est présentée et que le logiciel associé à la base de données pertinente réunit les renseignements voulus. Cependant, l'exclusion de tels renseignements de la portée de la Loi serait incompatible avec l'objet de celle-ci.

Le droit d'accès aux documents énoncé à l'article 4 de la Loi devrait devenir le droit d'accès aux « renseignements consignés ». Partout où le terme « document » figure dans la Loi, y compris dans l'article sur les définitions, le terme « renseignement consigné » devrait être substitué. **Afin de clarifier la définition de « renseignement consigné », la définition actuelle**

devrait être élargie afin qu'elle comprenne le courrier vocal, les courriels, les conférences par ordinateur, et d'autres communications stockées électroniquement.

Comme les renseignements administratifs sont consignés sous de nombreuses formes, le droit d'accès devrait comprendre un droit de recevoir les renseignements sous la forme la plus utile au demandeur. Bien que la copie de papier demeure la forme de document la plus accessible et la plus couramment utilisée, d'autres formes devraient être accessibles si elles existent déjà ou qu'elles peuvent être créées sans effort excessif et à un coût raisonnable.

La *Loi sur l'accès à l'information* et le règlement renferment peu d'indications sur la forme sous laquelle l'information doit être communiquée. La Loi permet de demander les renseignements dans l'une ou l'autre de nos langues officielles. De plus, elle donne aux personnes ayant une déficience visuelle le droit d'obtenir de l'information sous une forme non traditionnelle — en gros caractères, en braille ou sur audiocassette. Le règlement fixe le prix des copies sur disquette et sous des formes non traditionnelles. Cependant, la Loi et le règlement ne font pas mention de la conversion des données d'une forme à une autre.

Si l'on fait payer les demandeurs pour ces conversions (qui peuvent être effectuées simplement et automatiquement dans beaucoup de cas), les personnes qui demanderont les mêmes conversions par la suite devront-elles payer également? Ou le ministère qui a effectué une conversion sera-t-il tenu de conserver ces données sous la forme convertie pour les futures

demandes? Les documents imprimés sur demande à partir de documents électroniques seraient-ils conservés en prévision de futures demandes? Aucun règlement ne régit l'accès aux renseignements électroniques en ligne ou à distance.

La Loi devrait être modifiée de manière à ce qu'une personne ait le droit de demander des renseignements sous une forme particulière. Les ministères devraient pouvoir refuser une telle demande pour des motifs raisonnables, mais tout refus devrait être susceptible de révision par le Commissaire à l'information.

Les exceptions en tant qu'obstacle

Certains détracteurs de la loi sur l'accès ont reçu de l'attention en soutenant que la Loi est plus axée sur le secret que sur la transparence à cause de sa multitude d'exceptions. Les exceptions actuelles sont le résultat d'un travail consciencieux de conciliation d'intérêts divers effectué pendant la rédaction de la Loi et les débats parlementaires dont elle a fait l'objet de 1979 à 1982. Bien que cela soit loin de faire de la Loi une loi du secret, il est indubitable que certaines des soi-disant règles du secret se sont avérées, en pratique, inutilement larges et rigides. Il faut procéder à certains changements pour réduire les obstacles à l'accès et empêcher que ces caractérisations pessimistes de la Loi ne se répandent.

Voici une brève explication de ce qui existe : certaines exceptions sont discrétionnaires, tandis que d'autres sont obligatoires; certaines sont fondées sur un critère subjectif, alors que

d'autres ne le sont pas. Si une exception particulière s'applique à un document ou à une partie de document, une institution gouvernementale peut être justifiée ou, dans certains cas, tenue de refuser de divulguer une partie ou la totalité des renseignements.

Une institution gouvernementale doit indiquer au demandeur, dans des termes généraux, le motif législatif du refus de communiquer un document ou ce que ce motif serait si le document existait. À l'heure actuelle, une institution n'est pas tenue de confirmer l'existence d'un document particulier, puisque cette information pourrait en soi fournir des renseignements utiles visés par une exception. Une institution doit prélever les parties de documents visées par des exceptions et donner accès au reste.

Voilà pour ce qui existe. Les exceptions sont des éléments difficiles à définir. Il est même plus difficile de faire le consensus sur ce qu'elles devraient être. C'est donc avec une certaine nervosité que l'on propose des changements. Néanmoins, après 18 ans, il est clair qu'il est plus que temps de procéder à certaines modifications pour que l'esprit de la Loi soit mieux respecté.

Exceptions discrétionnaires et préjudice

Le Comité permanent de la Justice et le Solliciteur général n'ont fait qu'une recommandation générale concernant les exceptions :

« que sous réserve des mesures précises qui sont proposées ci-dessous, toutes les dispositions prévoyant des exceptions contenues dans la *Loi sur l'accès à l'information*

(...) soient reformulées de façon à être assorties d'un critère de détermination du préjudice et à être de nature discrétionnaire. Seules les exceptions touchant les documents du Cabinet (...) ne devraient pas être visées par l'obligation de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable à certains intérêts. Dans les autres cas, l'institution fédérale pourrait refuser la communication de documents (...) que dans les seules circonstances où la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice considérable à certains intérêts. »

Sauf en ce qui concerne l'article 19 (exception protégeant les renseignements personnels) et peut-être l'article 13 (exception protégeant les documents confidentiels d'autres gouvernements), la recommandation du Comité offre une manière sensée d'accroître la transparence et la responsabilisation du gouvernement. Cependant, il ne semble pas nécessaire de charger le gouvernement de démontrer que la divulgation porterait un préjudice considérable.

Dans des lois semblables, les gouvernements de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique ne tentent pas de caractériser la gravité du préjudice qui risque vraisemblablement de survenir. Il est préférable que la gravité du préjudice soit l'un des facteurs pris en considération lorsqu'on exerce un pouvoir discrétionnaire pour invoquer une exception.

En ce qui concerne l'exception protégeant les renseignements personnels, le fait de la rendre discrétionnaire et de l'assortir d'un critère de détermination du préjudice

changerait radicalement l'équilibre qui existe actuellement entre la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ce serait une erreur. L'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit une exception obligatoire fondée sur un critère objectif pour la simple raison que l'intention du Parlement consistait à assujettir toute divulgation publique de renseignements personnels à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cet article donne une certaine latitude au chef d'une institution, mais cette autorisation est compatible avec les dispositions de cette dernière loi. Il faut reconnaître que cette approche diffère de celle adoptée ailleurs.

Aux États-Unis, pour la communication de renseignements personnels en vertu du *Freedom of Information Act*, un critère est utilisé pour déterminer si cette communication constituerait une atteinte nettement injustifiée à la vie privée. En Ontario, les dispositions sur l'accès et la protection des renseignements personnels sont combinées dans une seule loi qui permet la divulgation de renseignements personnels lorsqu'il n'y a pas d'« atteinte injustifiée à la vie privée ». La Colombie-Britannique a une structure semblable, mais son critère est une atteinte déraisonnable à la vie privée ».

Il est loin d'être clair que ce soit-là la meilleure manière de concilier le droit à la vie privée avec le droit de savoir ce que le gouvernement fabrique. Pour que ce genre d'approche donne des résultats, la loi doit indiquer ce qui est et ce qui n'est pas une atteinte à la vie privée selon le critère établi, quel qu'il soit. De plus, les lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique exigent que,

lorsqu'un organisme public a l'intention de communiquer un document qui, de l'avis d'un fonctionnaire, renferme des renseignements personnels pouvant faire l'objet d'une exception, les personnes concernées en soient informées. Bien que cette façon de procéder soit équitable, elle est onéreuse et procédurière. En outre, elle ne peut manquer d'entraîner des retards. Dans l'ensemble, un tel régime est peu susceptible d'être une amélioration par rapport à la pratique fédérale actuelle et pourrait, en fait, affaiblir la protection dont jouit actuellement la vie privée des gens.

La nécessité d'une exception pour protéger les renseignements obtenus à titre confidentiel d'autres gouvernements est compréhensible. Au moyen de l'article 13 de la Loi, une protection obligatoire est accordée aux renseignements fournis au gouvernement fédéral par des gouvernements étrangers, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales. Chaque gouvernement devrait être responsable du contrôle et de la communication de ses propres renseignements. **Il faut avoir la même courtoisie pour les instances gouvernementales secondaires d'États étrangers (p. ex. un État des États-Unis d'Amérique).** Cette disposition a été étendue à un gouvernement autochtone au moyen d'une modification accessoire à la *Loi sur l'Accord définitif niska'a*, qui a été édictée le 11 mai 2000.

Les lois sur l'accès à l'information de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta prévoient déjà des exceptions discrétionnaires pour les documents relatifs aux rapports

intergouvernementaux, et les motifs qui justifient ces exceptions ressemblent énormément à des critères fondés sur le préjudice (par exemple, les renseignements ne sont pas communiqués s'il est raisonnable de s'attendre à ce que leur communication divulgue des renseignements confidentiels). **L'article 13 devrait être réécrit de manière à y prévoir une exception discrétionnaire fondée sur le critère du préjudice. Une règle de non-divulgateur pour une période de 15 ans peut-être devrait s'appliquer à tous ces renseignements confidentiels, à moins que ceux-ci ne concernent des questions d'application de la loi ou de sécurité et de renseignement, ou ne fassent l'objet d'accords et d'arrangements internationaux détaillés. En outre, le principe de primauté de l'intérêt public devrait s'appliquer à cette exception.**

Primauté de l'intérêt public

Le Comité permanent a aussi discuté d'une autre disposition novatrice de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de l'Ontario, qui était alors un avant-projet de loi. Le passage en question se lit comme suit :

« Malgré toute autre disposition de la présente loi, la personne responsable qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'il y va de l'intérêt public, divulgue au public ou aux personnes intéressées dans les meilleurs délais, compte tenu des circonstances, le document révélateur d'un grave danger pour la santé ou la sécurité du public ou pour l'environnement. »

L'absence dans la Loi fédérale d'une disposition concernant la primauté de l'intérêt public est une grave lacune qu'il faudrait combler. Encore une fois, sauf s'il s'agit de protéger des renseignements personnels, la Loi devrait astreindre le gouvernement à communiquer, par suite d'une demande ou non, tout renseignement pertinent lorsque l'intérêt public l'emporte sur tout intérêt protégé par les exceptions.

Encore là, par voie de référence à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'exception prévue à l'article 19 (renseignements personnels) renferme déjà un critère conçu tout spécialement pour protéger l'intérêt public. Le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise le gouvernement à divulguer des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée lorsque des raisons d'intérêt public justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée. Il est tout à fait légitime de conserver ce niveau élevé de protection des renseignements personnels.

Article 14 : Affaires fédéro-provinciales

Selon une recommandation de longue date remontant à l'ébauche du projet de loi original et reprise dans *Une question à deux volets*, le mot « affaires » devrait être remplacé par le mot « négociations ». Cette modification permettrait de réduire la portée de l'exception sans porter atteinte aux intérêts en cause. Cette recommandation devrait être appuyée.

Article 15 : Affaires internationales et défense nationale

On reçoit fréquemment des plaintes de la part de demandeurs concernant la manière dont cette exception compliquée est invoquée. C'est le Comité permanent qui a brossé le meilleur tableau de la situation, dans *Une question à deux volets* :

« La loi prévoit un critère général de détermination du préjudice, après quoi elle décrit neuf catégories de renseignements dont la divulgation peut être refusée. On peut soutenir que la communication de tout renseignement qui rentre dans l'une ou l'autre de ces catégories doit être refusée, même si sa divulgation n'entraînerait aucun préjudice. Le Commissaire à l'information a interprété cet article de la façon suivante : l'institution doit non seulement établir que les documents dont on refuse la communication sont identiques ou similaires aux documents décrits dans l'article, mais elle doit encore fournir une preuve de la nature du préjudice qui risquerait vraisemblablement de survenir si le document en question était communiqué. D'un autre côté, le ministère de la Justice a affirmé qu'il n'est pas essentiel que les catégories prévues s'appliquent strictement à l'information recherchée avant que l'on se prévale du droit de refus, dans la mesure où l'on prouve la présence d'un préjudice. »

Le Comité craignait que, tel qu'il est interprété actuellement, cet article ne fasse pas suffisamment bien le lien entre le préjudice et les neuf catégories de

renseignements ou les exemples. Les craintes du Comité sont encore justifiées et sa recommandation mérite un appui renouvelé. **L'article 15 de la Loi devrait être modifié de manière à préciser que les catégories de renseignements énumérées ne sont que des exemples de cas où la divulgation pourrait entraîner un préjudice. Le principal critère devrait consister à déterminer si la divulgation risque de porter préjudice à un intérêt de l'État analogue à ceux indiqués.**

Article 16 : Application des lois

Il a déjà été recommandé qu'un critère de détermination du préjudice soit inclus dans tous les éléments de l'article 16. De fait, cela entraînerait une abrogation des alinéas 16(1)a) et b), puisque toute cette information serait couverte par l'alinéa 16(1)c) si un critère de détermination du préjudice était introduit.

Rien ne peut justifier un refus de divulguer de l'information à moins qu'on ne puisse démontrer qu'un intérêt important risque vraisemblablement de subir un préjudice. Cet axiome vaut tant pour l'application des lois et le renseignement que pour tout autre domaine.

En dix ans, nous n'avons par découvert de raisons impérieuses d'accorder à de tels intérêts un délai de grâce de vingt ans durant lequel on peut refuser de divulguer de l'information sans avoir à montrer qu'un préjudice résulterait de la communication de ces renseignements. Cette position sera controversée dans les milieux policiers, tout comme l'a été la disposition

originale. Bien qu'une certaine nervosité professionnelle soit compréhensible, les craintes ressenties sont aussi peu fondées maintenant qu'autrefois. Les changements recommandés mettront la Loi fédérale en harmonie avec les dispositions de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta concernant l'application des lois.

Article 17: Sécurité des individus

En dix ans, le gouvernement a rarement invoqué l'exception relative à un danger pour la sécurité des individus pour refuser l'accès à des renseignements. Celle-ci existe surtout pour les cas concernant des documents relatifs à des délinquants. **Néanmoins, il serait utile de régler d'avance un point litigieux en puissance en indiquant clairement que cette exception s'applique également si la divulgation risque vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique d'une personne.** La loi de la Colombie-Britannique renferme cette disposition additionnelle, qui devrait aussi figurer dans la Loi fédérale.

Article 18 : Intérêts économiques du Canada

L'article 18 est un véritable pot-pourri. C'est lui qui accorde au gouvernement une protection à peu près équivalente à celle que l'article 20 accorde aux renseignements de nature commerciale et technique. **Il devrait être modifié afin que ses dispositions concernant la communication des résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement correspondent davantage à celles de l'article 20.** C'est ce qu'a recommandé le Comité

permanent. De plus, l'expression « valeur importante » qui figure à l'alinéa 18a) au sujet des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques devrait être précisée par l'ajout de l'adjectif « monétaire ».

Une nouvelle question se pose également; il s'agit de la protection des renseignements commerciaux de nature confidentielle pour les organismes de service spéciaux (OSS) du gouvernement. Plusieurs de ces organismes doivent maintenant rivaliser avec le secteur privé sans bénéficier de la protection accordée à d'autres entreprises en vertu de l'article 20 — renseignements de tiers.

Article 19 : Renseignements personnels

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, aucun changement majeur à l'article 19 n'est recommandé dans le présent rapport. Il faudrait résister à toute tentation d'y ajouter un critère d'atteinte injustifiée à la vie privée. Un tel ajout aurait pour effet de créer un lourd processus de notification sans améliorer sensiblement l'actuel équilibre entre le droit à l'accès et le droit au respect de la vie privée. En outre, un tel changement pourrait être considéré comme une tentative pour saper les mécanismes de protection des renseignements personnels à une époque où les inquiétudes du public à cet égard sont plus grandes que jamais.

Article 20 : Renseignements confidentiels sur des entreprises

L'article 20 de la Loi protège certains types de renseignements fournis à une institution gouvernementale par un tiers. Un tiers peut être une personne, un groupe ou une organisation. En pratique, la plupart du temps, c'est une personne morale. En règle générale, l'article 20 protège les secrets industriels et les renseignements financiers et techniques confidentiels dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à l'entreprise ou de nuire à des négociations contractuelles. Les exceptions justifiées par l'article 20 comptent parmi celles qui sont le plus fréquemment utilisées, dont on abuse le plus et qui font le plus l'objet de litiges en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. De nombreux problèmes de retard sont liés à des demandes de renseignements sur des entreprises.

Avec l'exception protégeant les renseignements personnels (prévus à l'article 19), l'exception concernant la protection des renseignements de tiers est la plus utilisée pour refuser la divulgation de documents. Ces deux exceptions sont aussi les principales raisons pour lesquelles certains renseignements qui étaient accessibles avant la promulgation de la *Loi* ne le sont plus. Cependant, dans le cas de l'article 20 (contrairement à l'article 19), un accroissement de la protection des renseignements n'est pas justifié.

L'actuel commissaire a vu des milliers de documents détenus par le gouvernement qui concernaient des entreprises privées.

Les véritables secrets sont rares. Dans certains milieux, sonner l'alarme du désavantage concurrentiel est devenu autant un réflexe que cligner des yeux. Les fonctionnaires ont presque cessé de se soucier de l'intérêt du public pour la transparence des relations du gouvernement avec les entreprises privées.

De nouvelles règles sont nécessaires pour régir le droit d'en savoir plus long sur les relations du gouvernement avec le secteur privé. D'abord, la Loi devrait informer les entreprises qui choisissent de soumissionner pour obtenir des contrats du gouvernement que le contenu de la soumission et du contrat final sera communiqué au public sur demande.

L'accès à de tels documents est essentiel si l'on veut que cette facette du gouvernement soit transparente et que le public soit convaincu que l'argent des contribuables est dépensé judicieusement. Dans l'état actuel des choses, seule une vue partielle est possible. Les soumissions retenues sont communiquées partiellement; les autres ne le sont pas du tout. Les prix contractuels sont révélés sans autre précision. Cela ne suffit pas. Il faudrait modifier l'article 20 afin d'accroître la transparence du processus gouvernemental de passation des marchés.

Le gouvernement détient une grande quantité de renseignements sur des entreprises privées, information sans rapport avec les contrats gouvernementaux. Notre société est très réglementée. Dans de nombreux domaines — agriculture, santé, communications, environnement, pêche, affaires autochtones, développement régional — l'information obtenue d'entreprises du secteur privé occupe une place importante dans les dossiers

gouvernementaux. Par suite de la réduction de l'effectif fédéral et des efforts de privatisation, le secteur privé s'occupe d'un nombre croissant de questions ayant une incidence sur le bien public. Les fonctionnaires et les gens d'affaires ne devraient pas pouvoir s'entendre pour garder de l'information secrète. Pourtant, l'alinéa 20(1)b passe terriblement proche d'autoriser un arrangement aussi commode. Il astreint le gouvernement à refuser de communiquer :

« des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers ».

La disposition de l'alinéa 20(1)b devrait être abolie. L'alinéa 20(1)c, tel qu'il est actuellement, suffit parfaitement à satisfaire tout besoin légitime qu'une entreprise aurait de garder des renseignements secrets. Il contraint le gouvernement à ne pas divulguer :

« des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité ».

Il est douteux qu'on ait besoin de l'alinéa 20(1)a (concernant les secrets industriels), eu égard à l'alinéa 20(1)c. Tout renseignement qui remplirait les conditions requises pour demeurer confidentiel en tant que secret industriel réunirait certainement les conditions voulues pour rester secret en vertu de l'alinéa 20(1)c.

Le principe de primauté de l'intérêt incorporé dans le paragraphe 20(6) est un élément particulièrement insatisfaisant de l'article 20. Bien qu'il soit essentiel que l'intérêt public prime — nous devons être mis au courant des dangers présentés par des avions, des médicaments et des produits, quelles que soient les conséquences pour leurs fabricants — cela n'a aucun sens de limiter l'application de ce principe aux questions « concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement »; l'intérêt public dans des domaines tels que la protection des consommateurs mérite d'être protégé également.

La recommandation susmentionnée voulant qu'un principe général de primauté de l'intérêt public s'applique à toutes les exceptions réglerait ce problème. **Même si le Parlement n'accepte pas de principe général, le principe de primauté du paragraphe 20(6) devrait être élargi.**

En plus de faire preuve d'une prudence excessive en étendant la protection du secret aux entreprises privées, la Loi actuelle met en place une lourde procédure qui contribue aux retards et au fardeau administratif.

Les retards sont le résultat de l'obligation pour les institutions gouvernementales d'aviser directement et de consulter les tiers concernés avant de communiquer des documents. Des obligations semblables sont imposées au Commissaire à l'information s'il se propose de recommander la divulgation de renseignements. Souvent, un grand nombre de tiers sont touchés (il y a eu un cas où l'on en comptait 126 000) et l'obligation de les aviser directement et de les consulter est tout simplement

impossible à exécuter. Dans ces situations, les ministères sont tentés d'opter pour la solution de facilité. Ils refusent tout bonnement de divulguer les renseignements et renvoient le demandeur insatisfait au Commissaire à l'information, avec tous les problèmes de notification et de consultation.

Le Comité permanent a fait plusieurs recommandations pour améliorer la situation. **Entre autres choses, il a recommandé de permettre l'utilisation d'autres modes d'avis — avis public ou annonce — lorsqu'ils sont efficaces, pratiques et moins coûteux que l'avis direct. Cette recommandation est tout à fait sensée et devrait faire partie de la législation fédérale.**

Article 21 : Avis et recommandations

Avec l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet, la protection accordée aux avis et aux recommandations est la disposition la plus controversée de la *Loi sur l'accès à l'information*. Depuis les premières discussions jusqu'à maintenant, ses détracteurs ont attaqué le libellé général de cette exception qu'on peut faire englober — et exclure — toutes sortes de renseignements gouvernementaux. Le Comité permanent s'est dit d'avis que cette exception présentait « les plus grands risques d'abus ». Le gouvernement a semblé partagé cet avis car il a pris soin de recommander la prudence dans ses politiques et d'y intégrer le critère du préjudice qui brille par son absence dans la Loi.

Il s'agit donc de savoir comment modifier l'article 21. Le Comité permanent a recommandé d'y intégrer un critère de

détermination du préjudice qui témoignerait du besoin de transparence dans le processus décisionnel — mesure conforme à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Comité a en outre proposé qu'il soit précisé dans l'article en question que l'exception s'applique uniquement aux avis et aux procès-verbaux utilisés pour prendre des décisions d'ordre politique et non aux renseignements concrets sur lesquels le processus décisionnel courant est fondé. Enfin, il a recommandé que la période de grâce de vingt ans soit ramenée à dix ans, ce qui semble suffisamment long pour protéger les documents utilisés pour la prise de décisions.

Ces recommandations du Comité constituent plus qu'un bon début. Cependant, il faut pousser la réforme plus loin. Pour la modification de l'article 21, il faudrait s'inspirer des lois de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Chacune d'entre elles renferme une longue liste de renseignements non protégés par cette exception — renseignements concrets, sondages d'opinion, enquêtes statistiques, prévisions économiques, énoncés d'incidences environnementales et rapports de groupes de travail internes.

Il faudrait aussi tenter de définir le terme « avis » d'une manière aussi sensée et équilibrée que dans le manuel des politiques du Conseil du Trésor.

L'exception devrait être clairement limitée aux communications faites aux fonctionnaires, au personnel ministériel et aux ministres, ainsi qu'aux communications qui émanent de ces personnes. De plus, le principe de primauté de l'intérêt public devrait

s'y appliquer. Ensemble, ces changements permettront de déterminer avec plus de précision les renseignements qui peuvent être protégés, afin que le gouvernement puisse continuer à délibérer en privé lorsque c'est nécessaire.

Enfin, l'alinéa 21(1)d devrait être modifié. Telle qu'elle est actuellement, l'exception ainsi prévue permet aux fonctionnaires de refuser de communiquer des renseignements sur des projets élaborés mais non approuvés. Ainsi que le prévoit déjà la loi de la Colombie-Britannique, le public devrait pouvoir examiner tant les projets rejetés que les projets mis en œuvre.

Article 23 : Secret professionnel des avocats

Au cours des dix dernières années, il est devenu évident que la manière dont le gouvernement (lire le ministère de la Justice) applique et interprète l'article 23 est insatisfaisante. La plupart des avis juridiques, si vieux, généraux ou peu controversés qu'ils soient, sont jalousement protégés. **Par esprit de transparence, la riche mine gouvernementale d'avis juridiques sur tous les sujets imaginables devrait être mise à la disposition des membres intéressés du public.**

Ces avis ont été obtenus avec l'argent des contribuables et, à moins que leur communication ne risque vraisemblablement d'être préjudiciable à la conduite des affaires gouvernementales, ils devraient être divulgués. Ces avis sont pour les avocats ce que les décisions anticipées en matière d'impôt sont pour les

comptables et ils devraient être tout aussi accessibles.

Mentionnons un dernier point au sujet de l'article 23. La Loi est sans équivoque : l'article 23 est subordonné à l'article 25 : tout renseignement qui ne bénéficie pas de la protection du secret professionnel des avocats doit être communiqué. L'article 25 traite de l'obligation du « prélèvement ». Les tribunaux ont décidé, eux aussi, que l'article 23 est assujéti à l'obligation du prélèvement. Néanmoins, le ministère de la Justice continue d'aviser les institutions de ne pas appliquer la disposition sur le prélèvement aux documents renfermant des renseignements protégés par le secret professionnel des avocats. Ce ministère s'accroche à l'idée que, si toute partie d'un document renfermant des renseignements protégés est divulguée, la protection du reste du document pourrait être compromise.

Pour cette raison, il faudrait modifier l'article 23 de manière à préciser que l'application de la disposition sur le prélèvement à un document en vertu de l'article 25 n'entraîne pas de perte de protection pour les autres parties du document.

Ces précisions, avec la recommandation voulant que le critère de détermination du préjudice et le principe de primauté de l'intérêt public s'appliquent à cette exception, mettront l'un des bastions du secret instinctif les mieux gardés en conformité avec les principes de la transparence gouvernementale.

Article 26 : Information devant être publiée

Le raisonnement sur lequel cette exception repose est solide. Si le gouvernement projette de publier un document au bout d'un laps de temps raisonnable, il peut refuser l'accès à ces renseignements avant leur publication sans pour autant porter atteinte au principe de la transparence. Ceci dit, cette disposition a servi en pratique à retarder indûment la communication de renseignements. Ce problème devrait être réglé.

D'abord, la période de grâce prévue actuellement—90 jours—est inutilement longue. Une période de soixante jours suffirait amplement vu les méthodes d'impression moderne; la Loi devrait être modifiée afin de réduire la période de grâce.

Deuxièmement, certains se servent de cette disposition comme tactique pour gagner du temps. Une institution peut recevoir une demande de document, refuser cette demande en invoquant l'article 26, puis, au bout du délai de grâce, changer d'idée au sujet de la publication du document en question et appliquer simplement des exceptions à ce document. **Il faudrait modifier l'article 26 pour empêcher de tels abus en stipulant que si le document n'est pas publié dans les 90 jours (ou les 60 jours, conformément à la recommandation), il devra être communiqué immédiatement et en entier sans qu'aucune partie ne soit exclue.**

Troisièmement, cette disposition ne s'étend pas à la publication par affichage dans un site Web. Il convient

d'élargir la disposition afin qu'elle s'applique à toute forme de publication, notamment par la voie électronique.

Protection des témoins

Le paragraphe 36(3) de la Loi incite les témoins à être coopératifs et francs avec le Commissaire en disposant que leurs dépositions ne peuvent être admissibles contre eux sauf dans certaines circonstances, notamment si une personne est poursuivie pour une infraction à la Loi. Par suite de l'ajout de l'article 67.1 à la Loi en 1999, une nouvelle infraction a été créée (modification ou destruction injustifiable de documents).

Le paragraphe 36(3) n'empêche pas l'utilisation des dépositions d'un témoin contre celui-ci s'il est poursuivi pour une infraction à l'article 67.1. Cela pose des problèmes d'équité ainsi que des problèmes d'ordre pratique au Commissaire pour ce qui est d'obtenir la collaboration des témoins et des dépositions véridiques. Le Commissaire n'a pas pour tâche de mener des enquêtes criminelles et les témoins ne devraient pas craindre de s'incriminer eux-mêmes relativement à toute infraction, sauf le parjure et l'entrave, lorsqu'ils font leurs dépositions.

Par conséquent, il est recommandé que le paragraphe 36(3) soit modifié de manière à préciser que les dépositions faites par un témoin devant le Commissaire sont inadmissibles contre le déposant en cas de poursuite pour une infraction à l'article 67.1.

Article 68

L'article 68 exclut de la Loi « les documents publiés ou mis en vente dans le public ». Il est arrivé que des renseignements soient en vente à un prix prohibitif ou qu'ils soient publiés sous une forme inaccessible à certaines personnes. Pourtant, malgré les obstacles à l'accès que constituaient, en pratique, le prix et la forme des renseignements, il n'a pas été possible aux chercheurs d'information de revendiquer un droit d'accès en vertu de la Loi.

Ces cas sont rares, mais ils pourraient se multiplier lorsque le gouvernement commencera à utiliser exclusivement des sites Web pour « publier » des renseignements alors que de nombreux citoyens n'auront peut-être pas accès à Internet.

Il faudrait combler cette lacune de l'article 68 en disposant que les documents qui peuvent être achetés à un prix raisonnable et qui sont publiés sous des formes raisonnablement accessibles sont exclus de la Loi. En cas de désaccord sur le sens de ces termes, une plainte pourrait être portée auprès du Commissaire à l'information.

CHAPITRE IV

BILAN DE L'ANNÉE

Au cours de l'année sur laquelle porte le rapport, 1 680 plaintes concernant des institutions gouvernementales ont été adressées au Commissaire (voir tableau 1). Le tableau 2 indique que 1 337 enquêtes ont été effectuées. Les plaintes portaient sur les retards dans 43,1 p. 100 des cas (voir tableau 2), comparativement à 49 p. 100 l'année dernière. Le problème chronique et généralisé est encore la non-conformité aux délais de réponse prévus par la Loi. Cette question demeure la priorité du Commissariat.

En plus des plaintes reçues cette année, notre bureau a répondu à 2 419 requêtes.

Dans la vaste majorité des cas (99,9 p. 100 des cas, pour être plus précis), on a pu régler les plaintes. Dans deux de ceux-ci, il a été impossible d'en venir à un règlement. Ils ont donc été portés devant la Cour fédérale.

Comme on le voit dans le tableau 3, le délai d'exécution des enquêtes sur les plaintes est passé de 4, 34 mois, l'année dernière, à 5,40 mois. Ce délai d'exécution est inacceptable, et la situation empire. De plus, les données du tableau 1 nous rappellent qu'il y a encore une quantité considérable d'enquêtes non terminées. L'année dernière, il y en avait 571, contre 924 cette année. On a fait mention l'année dernière du refus du Conseil du Trésor de fournir les ressources nécessaires pour effectuer le travail en retard et prévenir une nouvelle accumulation. Les chiffres ne mentent pas : le manque de ressources prive les Canadiens de

moyens efficaces pour corriger les lacunes en ce qui concerne le droit d'accès à l'information.

Les cinq institutions qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 2000-2001 sont :

- Citoyenneté et Immigration Canada 275
- Développement des ressources humaines Canada 165
- Affaires étrangères et Commerce international 93
- Pêches et Océans Canada 77
- Défense nationale 68

La « liste des 5 » de l'an dernier (1999-2000) était assez différente :

- Santé Canada 307
- Défense nationale 216
- Affaires indiennes et du Nord Canada 167
- Citoyenneté et Immigration Canada 135
- Agence des douanes et du revenu du Canada 78

À l'exception de Citoyenneté et Immigration Canada, où le nombre de plaintes a doublé, seule la Défense nationale se retrouve à nouveau dans la « liste des 5 », mais le nombre de plaintes est beaucoup moins élevé que l'an dernier. Le fait que Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et l'Agence des douanes et du revenu du

Canada ne fassent pas partie de la liste cette année est dû au travail acharné des fonctionnaires de ces organisations. Elles méritent les éloges du Commissaire, car elles se sont attaquées à ce problème chronique de retard d'une manière constructive.

Malheureusement, on ne peut en dire autant de Citoyenneté et Immigration Canada qui n'a pas fait face de façon tout à fait « constructive » à une quantité importante, avouons-le, de demandes de communication. Citoyenneté et Immigration n'a pas agi au moment opportun pour se doter des ressources et des moyens nécessaires pour offrir un bon service. Ce ministère a plutôt choisi d'avoir recours à des prorogations de délai exagérées (jusqu'à

trois ans) même pour des demandes simples concernant un petit nombre de documents. (Cette « histoire » est traitée plus en détail aux pages xxx à xxxvi).

Le Commissariat à l'information travaillera en étroite collaboration avec les trois nouveaux ministères qui figurent sur la « liste des 5 » pour déterminer si le nombre de plaintes à leur endroit indique qu'il y a un problème systémique. Il pourrait s'avérer, par exemple, que le volume de plaintes à l'endroit de DRHC soit lié au problème qu'a connu le Fonds transitoire pour la création d'emplois l'année dernière, une situation maintenant réglée et qui n'indique pas de problème systémique.

Tableau 1 : ÉTAT DES PLAINTES

	1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000	1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001
Non achevées de l'année précédente	742	571
Ouvertes durant l'année	1359	1688
Achevées durant l'année	1530	1337
Sous enquête	571	922

Tableau 2 : CONCLUSIONS DES PLAINTES
du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

CONCLUSIONS DES PLAINTES						
Catégorie	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	263	2	187	82	534	39.9
Retard (présomption de refus)	493	-	50	32	575	43.1
Prorogation de délai	83	-	66	2	151	11.3
Frais	28	-	20	6	54	4.0
Langue	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	13	-	6	4	23	1.7
TOTAL	880	2	329	126	1337	100%
100%	65.8	0.1	24.6	9.4		

Tableau 3 : DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)

Catégorie	98.04.01 – 99.03.31		99.04.01 - 2000.03.31		2000.04.01 - 2001.03.31	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	5,86	526	5,99	537	7,83	534
Retard (présomption de refus)	2,50	669	3,44	749	3,33	575
Prorogation de délai	2,80	71	2,33	134	4,18	151
Frais	5,69	45	5,41	55	7,02	54
Langue	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	4,54	40	4,34	55	4,61	23
Moyenne	3,99	1351	4,34	1530	5,40	1337

Tableau 4 : RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales)
du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandon- née	TOTAL
Administration de pilotage du Pacifique Canada	1	-	-	-	1
Administration portuaire du fleuve Fraser	1	-	-	-	1
Administration portuaire de Halifax	-	-	-	1	1
Administration portuaire de Toronto	2	-	-	1	3
Administration portuaire de Vancouver	2	-	-	-	2
Affaires étrangères et Commerce international	59	-	28	6	93
Affaires indiennes et du Nord Canada	20	-	3	13	36
Agence canadienne de développement international	9	-	3	-	12
Agence canadienne d'évaluation environnementale	-	-	1	-	1
Agence canadienne d'inspection des aliments	5	-	7	-	12
Agence des douanes et du revenu du Canada	2	9	16	1	37
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	4	-	1	-	5
Agence spatiale canadienne	2	-	-	-	2
Agriculture et Agro-Alimentaire Canada	10	-	4	-	14
Anciens combattants Canada	-	-	1	1	2
Archives nationales du Canada	38	-	15	0	53
Banque de développement du Canada	1	-	1	-	2
Bibliothèque nationale du Canada	-	-	1	-	1
Bureau du Conseil privé	16	-	14	8	38
Bureau d'information du Canada	2	-	2	-	4
Bureau de la sécurité des transports du Canada	1	-	-	-	1

Tableau 4 : RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales)
du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandon- née	TOTAL
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	-	-	-	2	2
Centre national de recherches Canada	1	-	-	-	1
Centre de la sécurité des télécommunications	1	-	-	-	1
Citoyenneté et Immigration Canada	222	-	37	16	275
Commission canadienne de sûreté nucléaire	4	-	1	-	5
Commission canadienne des droits de la personne	4	-	-	1	5
Commission de la Capitale nationale	-	-	8	-	8
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	12	-	7	-	19
Commission des plaintes du public contre la GRC	2	-	1	-	3
Condition féminine Canada	-	-	-	1	1
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	-	-	-	1
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada	-	-	6	-	6
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	11	-	1	9	21
Défense nationale	50	-	12	6	68
Développement économique Canada pour la région du Québec	2	-	1	4	7
Développement des ressources humaines Canada	139	-	20	6	165
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	4	-	-	-	4
Environnement Canada	7	-	5	-	12
Finances du Canada, Ministère des	8	-	3	1	12
Gendarmerie royale du Canada	25	-	30	3	58

Tableau 4 : RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales)
du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandon- née	TOTAL
Industrie Canada	9	-	19	9	37
Justice Canada	20	1	10	13	44
Monnaie royale canadienne	2	-	-	-	2
Musée canadien des civilisations	-	-	-	1	1
Office Canada - Nouvelle Écosse					
des hydrocarbures extracotiers	1	-	-	-	1
Office Canada - Terre-neuve des hydrocarbures extracotiers	1	-	-	-	1
Office nationale de l'énergie	1	-	1	-	2
Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	7	-	14	6	27
Pêches et Océans Canada	60	-	16	1	77
Ressources naturelles Canada	2	-	-	-	2
Santé Canada	14	-	7	8	29
Service canadien de renseignement de sécurité	1	-	6	-	7
Service correctionnel Canada	13	-	11	2	26
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	-	-	-	2
Société canadienne des ports	4	-	-	-	4
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	1	-	-	2	3
Solliciteur général Canada	1	-	5	1	7
Statistique Canada	2	-	1	-	3
Transports Canada	14	-	7	1	22
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	32	-	10	2	44
TOTAL	883	2	326	126	1337

Tableau 5 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES
(selon le lieu de résidence des plaignants)
du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001

Hors Canada	Reçue 12	Fermée 25
Terre-Neuve	33	25
Île du Prince Édouard	4	2
Nouvelle-Écosse	34	41
Nouveau-Brunswick	11	9
Québec	100	99
Région de la capitale nationale	772	622
Ontario	271	187
Manitoba	40	57
Saskatchewan	6	8
Alberta	39	38
Colombie Britannique	361	218
Yukon	0	1
Territoires du Nord-Ouest	5	5
TOTAL	1688	1337

Retards – Fiches de rendement

En plus de faire enquête sur quelque 726 plaintes concernant des retards ou des prorogations de délai indues, le Commissariat à l'information a procédé à un examen complet de la performance de Pêches et Océans Canada quant au respect des délais. De plus, des examens de suivi ont été effectués dans les cinq institutions qui n'ont pas reçu la note de passage l'année dernière, selon les « fiches de rendement », c'est-à-dire : Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), Défense nationale (MDN), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), Transports

Canada (TC) et Affaires étrangères et Commerce international
 Canada (AECIC).

Il serait utile de présenter le résumé des résultats de ces examens dans leur contexte. (Les résultats détaillés de l'examen mené à l'égard des six ministères figurent à l'Annexe A du présent rapport.)

La Loi prévoit qu'il faut donner suite aux demandes de communication dans les 30 jours suivant leur réception, à moins de faire une demande de prorogation. Si le délai n'est pas respecté, on considère qu'il s'agit d'une « présomption de refus », selon le paragraphe 10(3) de la Loi.

Dans le rapport annuel de 1996-1997, on a mentionné six ministères qui ont de graves difficultés à respecter les délais : Citoyenneté et Immigration Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Santé Canada, Défense nationale, Bureau du Conseil privé et Revenu Canada (appelé aujourd'hui l'Agence des douanes et du revenu du Canada). Le rapport annuel 1997-1998 indiquait les mesures correctives que ces ministères mettaient en place pour atténuer le problème des retards.

Le rapport annuel 1998-1999 présentait la fiche de rendement de chacun de ces ministères. Cette fiche évaluait ou classait chaque ministère en fonction de sa capacité à respecter les délais réglementaires prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Tous les ministères ont reçu la note « F », ce qui signifie qu'au moins 20 % des demandes ne recevaient pas de réponse dans les délais fixés par la Loi. Dans ces six ministères, le pourcentage réel de demandes qui n'avaient pas reçu de réponse dans les délais prescrits au cours des huit premiers mois de l'exercice 1998-1999 allait de 34,9 % à 85,6 %.

Les fiches de rendement contenaient également plusieurs recommandations pour chacun des six ministères sur la façon de réduire le problème des retards. En novembre 1999, le Commissariat à l'information a revu avec chacun de ces ministères où en était l'application des recommandations. On a également recueilli des données statistiques pour connaître les progrès accomplis dans la réduction du nombre de demandes qui ne reçoivent pas de réponse dans les délais requis par la Loi. L'information statistique avait trait au

nombre de demandes qui étaient dans une situation de présomption de refus au cours des huit premiers mois de l'exercice 1999-2000. Un rapport sommaire a été préparé pour chacun des ministères sur le statut de chaque recommandation; des informations statistiques sur les progrès accomplis en matière de réduction du nombre de demandes en situation de présomption de refus étaient fournies. Parmi les ministères ayant fait l'objet d'un examen, le Bureau du Conseil privé et Santé Canada ont atteint la conformité idéale aux délais requis par la Loi et ont obtenu la note « A », ce qui signifie qu'au maximum 5 % des demandes n'ont pas reçu de réponse dans les délais prescrits. Bien que les autres ministères aient accompli des progrès à divers degrés en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes en situation de présomption de refus, tous sont demeurés dans la catégorie « signal rouge » avec la note « F ».

En décembre 2000, les quatre ministères ont à nouveau fait l'objet d'un examen pour déterminer dans quelle mesure on avait donné suite aux recommandations de l'année précédente et quelle était la situation en ce qui concerne les présomptions de refus. De plus, les recommandations indiquées dans la fiche de rendement de Transports Canada pour l'année 1999 ont été revues afin de déterminer lesquelles avaient été appliquées et le nombre de présomptions de refus.

Le tableau suivant présente les normes de notation.

Tableau : Normes de notation

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0 % - 5 %	Idéale	A
5 % - 10 %	Bonne	B
10 % - 15 %	À la limite	C
15 % - 20 %	Inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Le tableau suivant montre le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour la présente année et l'année dernière dans les ministères qui ont fait l'objet d'un examen cette année.

Tableau : Rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes

Ministère	% du 1 ^{er} avril au 30 novembre 1999	% du 1 ^{er} avril au 30 novembre 2000
ADRC	51,5 (F)	14,9 (C)
MDN	38,9 (F)	17,0 (D)
CIC	23,4 (F)	19,7 (D)
TC	30,6 (F)	23,7 (F)
MAECI	27,6 (F)	29,3 (F)

Tous les ministères, à l'exception des Affaires étrangères et du Commerce international, ont réduit le nombre de demandes en situation de présomption de refus. Il faut signaler que le ministère de la Défense nationale, Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada ont fait des progrès notables tout en ayant à traiter un volume important de demandes de communication.

L'examen dont a été l'objet P&O cette année a démontré que 32,8 p. 100 des demandes de communication reçues par ce ministère ne recevaient pas de réponse dans les délais prescrits. Cette performance est inacceptable selon les normes de notation et a valu à P&O la note « F » .

Les observations générales qui suivent découlent des examens de cette année.

Plan de gestion

Les ministères qui ont un plan de gestion pour réduire le nombre de présomptions de refus semblent être ceux qui obtiennent les meilleurs résultats. Bien que des mesures individuelles puissent contribuer à améliorer la situation, un plan coordonné, fondé sur les raisons particulières qui font que des demandes sont en situation de présomption de refus dans tel ministère, fournira un cadre qui facilitera les progrès. On recommande donc que les ministères qui ne respectent pas les délais prévus par la Loi élaborent un plan d'amélioration de l'AAI visant précisément la réduction du nombre de présomptions de refus. Le plan devrait indiquer la source des retards et inclure les objectifs, les tâches, les résultats attendus, les sous-objectifs et les responsabilités qui permettront d'atteindre une bonne conformité.

Sensibilisation de la haute direction

Les efforts du coordonnateur de l'AAI en vue de réduire le nombre de présomptions de refus ne pourront être fructueux sans le soutien actif de la haute direction. On recommande que la haute direction appuie le plan d'amélioration de l'AAI et surveille étroitement les progrès accomplis. Le succès du plan repose sur le travail d'équipe de tous les intervenants du ministère qui agissent au cours du processus d'accès à l'information. Sans le soutien entier de tous les membres de l'équipe, et de la haute direction, la réduction progressive du nombre de présomptions de refus est peu probable.

Consultants

Bon nombre de ministères qui ont à traiter des demandes en situation de présomption de refus ont abondamment recours aux services de consultants. C'est une excellente façon de gérer les périodes de pointe. Mais, à long terme, le recours aux consultants pour traiter les demandes de communication ne constitue pas la meilleure façon d'optimiser les ressources financières consacrées au traitement des demandes. En outre, les consultants qui travaillent pendant une certaine période dans un ministère ne sont pas en mesure de contribuer au fonctionnement du Bureau de l'AAI dans la même mesure que le personnel qui a habituellement à rendre des comptes au ministère en ce qui concerne l'AAI. On recommande, lorsque cela est possible, de recruter des employés pour une période indéterminée afin de traiter les demandes de communication, et ne faire appel aux consultants que pour les courtes périodes de pointe seulement!

Manque de personnel

Cela étant dit, l'une des raisons pour lesquelles on a recours à des contractuels est le manque de personnel qualifié disponible dans le domaine de l'AAI. Tous les ministères ont pour projet d'augmenter le personnel chargé de l'AAI. Dans certains cas, l'augmentation de personnel sera substantielle si les plans de dotation sont approuvés. L'augmentation du personnel chargé de l'AAI fait partie des mesures visant à réduire le nombre de demandes en situation de présomption de refus, mais en même temps la demande croissante de personnel a entraîné dans l'ensemble du système un

manque de personnel qualifié dans le domaine de l'AAI. On recommande qu'un effort coordonné soit fait à l'intérieur du gouvernement, sous la direction du Conseil du Trésor, pour encourager le recrutement dans les unités responsables de l'AAI et pour fournir la formation nécessaire. À plus long terme, le gouvernement du Canada devrait inciter les établissements d'enseignement supérieur à offrir de la formation dans ce domaine. L'Université de l'Alberta a mis sur pied un programme, et elle mérite d'être soutenue.

Formation ciblée et sensibilisation

Même si bon nombre de ministères offrent une formation sur l'AAI, la majeure partie de cette formation vise à faire connaître la Loi. Bien que la connaissance de la Loi soit une composante essentielle d'un programme d'AAI bien géré, les ressources de formation limitées devraient être concentrées sur les domaines où les besoins sont les plus grands. Le personnel responsable de l'AAI est en excellente position pour déterminer les priorités en matière de formation. Il est quotidiennement en contact avec le personnel opérationnel; il participe aux séances d'information sur l'AAI et à la gestion des problèmes avec les agents de tous les niveaux et supervise le processus des plaintes concernant l'AAI. Ces différentes expériences fournissent suffisamment de matière pour permettre au coordonnateur de l'AAI de déterminer quelles sont les priorités en matière d'AAI pour le ministère. Ces priorités devraient être incluses dans un plan de formation qui offre le meilleur rapport qualité-prix.

Usage abusif des prorogations?

Comme on peut le voir dans le chapitre qui porte sur les aspects légaux, Citoyenneté et Immigration Canada a fait appel à la Cour fédérale au cours de l'année sur laquelle porte ce rapport afin de faire casser une ordonnance de communiquer des documents adressée au sous-ministre de CIC. L'ordonnance avait été émise après que le Commissaire eut établi que CIC avait agi de façon déraisonnable en appliquant une prorogation de trois ans à quelques 30 demandes de communication faites par un même demandeur. Elle avait pour but de permettre au Commissaire de procéder à une enquête sur ce qui, selon lui, constituait une « présomption de refus » de communiquer des documents.

Les lecteurs se rappelleront que, dans l'affaire **Commissaire à l'information et Michael Drapeau c. DN**, la Cour d'appel fédérale avait statué qu'une réponse différée est considérée comme un refus et doit faire l'objet d'une enquête de la part du Commissaire comme s'il s'agissait d'un refus réel. En d'autres mots, la Cour avait décidé que le Commissaire devait évaluer si oui ou non le refus était justifié (pour des raisons d'exclusions ou d'exceptions applicables, par exemple) et qu'il devait se prévaloir de ses pouvoirs d'ordonnance, au besoin, pour obtenir les preuves et les explications nécessaires du ministère concerné.

Pour sa part, CIC fait valoir qu'elle a le droit de demander une prorogation d'une durée qu'elle considère raisonnable et que le Commissaire ne doit pas intervenir avant la fin de la période de prorogation. Autrement dit, CIC espère trouver une façon de se soustraire à une enquête sur une présomption de refus ordonnée par la Cour d'appel fédérale en demandant cette prorogation de trois ans sans précédent.

Heureusement, CIC est un cas unique. De façon générale, les institutions gouvernementales font preuve de retenue en ce qui concerne les prorogations. Le problème des retards au gouvernement est pris au sérieux. Des ressources sont affectées à la tâche et CIC fait partie des institutions qui ont obtenu récemment de nouvelles ressources substantielles pour s'attaquer au problème de l'accumulation des cas en retard.

La voie facile ou la voie ardue

Dans le rapport de l'année dernière, le Parlement était mis au courant des tensions entre le Commissariat à l'information et des organismes directeurs tels que le CPM, le BCP, le ministère de la Justice et le Conseil du Trésor. Comme on le verra dans le chapitre qui porte sur les aspects légaux, la Cour d'appel fédérale a émis à nouveau des citations à comparaître exigeant que des témoins du Cabinet du premier ministre et du Cabinet du ministre de la Défense nationale se présentent devant le Commissaire pour donner un témoignage de vive voix et produire des documents.

Les témoins ont comparu, fait état de leurs preuves et produit les documents demandés. Les tensions, cependant, semblent loin d'être résolues. Les documents fournis en réponse aux citations à comparaître ont été censurés pour retirer ce que le greffier du Conseil privé considère comme des documents confidentiels du Cabinet – il n'y a là rien de nouveau. Ce qui est nouveau, c'est que pour la première fois dans l'histoire de la *Loi sur l'accès à l'information*, le gouvernement a soustrait à la connaissance du Commissaire des documents ou des parties de documents, en vertu des articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

En particulier, un conseiller principal du premier ministre en matière de politique étrangère et de défense a présenté au Commissaire un certificat disant qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de fournir au Commissaire certaines informations que celui-ci avait ordonné de produire. Plus précisément, des informations ayant trait aux relations fédérales-provinciales, à la défense nationale et aux relations internationales ont été soustraites – des documents dont le conseiller du premier ministre dit qu'ils indiquent l'identité de personnes avec qui le Cabinet est en rapport continu et des sources d'informations confidentielles de même que de l'information confidentielle provenant de ces sources.

La raison pour laquelle ce « prétexte » pour ne pas fournir au Commissaire l'information demandée n'a pas été utilisé auparavant est évidente. Les raisons invoquées par le conseiller du premier ministre correspondent aux dispositions de la Loi sur les exceptions. La Loi prévoit que le Commissaire a

pour rôle de procéder à un examen indépendant de tels documents, et le fait de lui communiquer des informations n'équivaut pas à les communiquer au public. Les documents contenant les renseignements les plus délicats ont été examinés par le Commissaire sans qu'il en résulte de dommage pour les droits protégés de quiconque.

Pourquoi essayer maintenant de soustraire de tels documents à la connaissance du Commissaire? Ce n'est que la résistance acharnée de la Couronne à permettre au Commissaire de terminer son enquête pour déterminer si oui ou non certains documents du Cabinet du premier ministre et du Cabinet du ministre de la Défense nationale sont assujettis au droit d'accès à l'information et à des questions connexes. Ce dernier refus de fournir des portions de documents demandés par le Commissaire a été référé à la Cour fédérale qui tranchera la question, ce qui ajoute à la complexité de l'enquête du Commissaire et entraîne des retards.

Ce cas en a aussi engendré un autre, étrange et complexe. Même si la Cour d'appel fédérale a décidé que le Commissaire pouvait poursuivre son enquête concernant les cabinets du premier ministre et des autres ministres, la Couronne affirme que les témoins ne produiront pas de documents ni ne témoigneront de façon volontaire. Si le Commissaire veut des preuves, selon les avocats de la Couronne, il devra émettre des citations à comparaître. Ces membres de Cabinet et hauts fonctionnaires donnent un exemple inquiétant aux autres fonctionnaires qui, jusqu'à maintenant, avaient coopéré

volontairement et sans détour lors des enquêtes du Commissaire.

Aussi dérangeante que puisse être cette détermination acharnée en haut lieu pour compliquer les choses, la loi exige que le Commissaire poursuive néanmoins ses enquêtes en profondeur et de façon impartiale, et le public a le droit de s'attendre à ce qu'il s'acquitte de cette fonction.

Dans le cadre des enquêtes qui ont eu lieu au cours de l'année sur laquelle porte ce rapport, le Commissaire a émis 21 ordonnances exigeant la production de documents ou la présence de témoins. Cela se compare à huit pour l'année dernière, une augmentation qui est expliquée par les raisons mentionnées plus haut. La ventilation pour cette année est la suivante :

7 – témoignages forcés

5 – témoignages et production de documents forcés

9 – productions de documents forcées

Des ordonnances ont été émises à quatre sous-ministres, six cadres supérieurs, cinq employés exclus et trois tierces parties. Des gens ont reçu plus d'une sommation à comparaître pendant l'année.

La Couronne a entrepris des procédures de révision judiciaire devant la Cour fédérale afin de faire annuler sept sommatations à comparaître. Ces contestations n'avaient pas abouti au moment d'aller sous presse. L'hostilité montrée par les responsables gouvernementaux semble particulièrement incompréhensible quand on songe que le Commissaire à l'information n'a que le pouvoir de recommander la communication des documents dont la divulgation est refusée.

CHAPITRE V

QUELQUES CAS EN BREF

1. Le rôle des femmes dans la Marine

Dossier : 3100-13790/001

Contexte

Le ministère de la Défense nationale examinait la possibilité d'avoir des équipages mixtes à bord des sous-marins des Forces canadiennes (FC). Il a commandé une étude sur les attitudes du personnel de la Marine à l'égard du service volontaire et des équipages mixtes. Le rapport comportait notamment des réponses sélectionnées tirées du sondage réalisé auprès de 1 248 militaires de la Marine, hommes et femmes, occupant des postes à bord des sous-marins ou ailleurs dans la Marine. Les personnes dont les réponses figurent dans le rapport n'ont pas été identifiées.

Un journaliste a demandé d'avoir accès au rapport. Le ministère de la Défense nationale lui en a communiqué des parties, mais a refusé de lui fournir les réponses anonymes, soutenant qu'elles constituaient des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale. Le demandeur s'opposait aux exceptions et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Selon l'alinéa 21(1)b) de la Loi, le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des comptes rendus de consultations ou délibérations

où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale. Il s'agissait dans ce cas de déterminer si les réponses anonymes du personnel de la Marine au sujet des équipages mixtes pouvaient être considérées comme « des comptes rendus de consultations ou délibérations ».

Le ministère de la Défense nationale a expliqué sa réticence à communiquer cette information, ayant l'impression que le fait de fournir les opinions des marins risquerait de susciter un débat public susceptible de nuire à la prise de décisions. Le plaignant ne considérait pas que les « données brutes » du sondage d'opinion constituaient des comptes rendus de consultations ou délibérations. Il ne voyait pas non plus la nécessité du secret, étant donné la nature discrétionnaire de l'exception.

Le ministère de la Défense nationale a répliqué que l'information consistait en des commentaires des membres des FC et qu'elle ne pouvait pas être considérée comme des données brutes de fait puisqu'il s'agissait d'une compilation d'opinions. À son avis, des opinions qui sont sollicitées expressément pour prendre une décision constituent une consultation, ou du moins un échange de points de vue menant à une décision particulière.

Le ministère de la Défense nationale a aussi contesté la position que le refus de communiquer de l'information en vertu de l'alinéa 21(1)b) était approprié seulement en cas de nécessité. Il a soutenu que son ministre n'est pas tenu de prouver qu'il y a préjudice pour

invoquer cette disposition. Il a aussi fait valoir que la communication de l'information dans cette affaire forcerait le Ministère à prendre une décision d'orientation avant la fin des consultations, ne respectant pas ainsi le processus décisionnel qui a cours normalement dans l'appareil gouvernemental. Le Ministère a soutenu que l'article 21 de la Loi visait expressément à empêcher ce genre de situation.

Le Commissaire à l'information a conclu que les réponses anonymes des membres des FC ne pouvaient pas faire l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 21(1)b). L'information que le Ministère a tenté de dissimuler était une compilation de citations anonymes provenant de personnes à qui on avait demandé leurs opinions sur un ensemble hypothétique de circonstances, y compris la création d'équipages mixtes. Selon le Commissaire, cette information ne différait pas de celle d'autres sondages d'opinion qui est communiquée couramment par le gouvernement. Les points de vue ou impressions anonymes tirés d'un sondage sur les attitudes ne constituent pas des comptes rendus de consultations ou délibérations en vertu de l'alinéa 21(1)b). De plus, de l'avis du Commissaire, on ne pouvait justifier l'exercice du pouvoir discrétionnaire, prévu dans l'exception, afin de maintenir le secret. Le « malaise » institutionnel n'est pas une raison valable d'opter pour le secret.

Le Commissaire à l'information a jugé la plainte fondée. La Défense nationale a accepté de ne pas se prévaloir des exceptions et de communiquer au plaignant le rapport dans son entier. La plainte a donc été considérée comme réglée.

Ce qu'il faut retenir

Étant donné les objectifs sous-jacents de la Loi, il importe d'interpréter de façon restrictive ce qu'on entend par « des comptes rendus de consultations ou délibérations ». Les réponses anonymes tirées du sondage sur les attitudes ne constituent pas des comptes rendus de consultations ou délibérations. Le responsable d'une institution fédérale n'a pas, par conséquent, de pouvoir discrétionnaire pour refuser la communication de l'information en vertu de l'alinéa 21(1)b). Même si l'information peut faire l'objet d'une exception selon cette disposition, le malaise ou l'embarras de l'institution à propos de la communication n'est pas une raison justifiant l'exercice du pouvoir discrétionnaire en faveur du secret.

2. Le fardeau de la preuve

Dossier : 3100-12610/001

Contexte

L'OTAN mène des exercices de vol à basse altitude à Goose Bay, au Labrador. Le ministère de la Défense nationale surveille les effets de ces vols sur l'activité humaine et la faune.

Le demandeur voulait avoir accès à tous les documents relatifs aux efforts de la Défense nationale en vue d'obtenir la certification ISO 14 000/1 pour les programmes militaires de surveillance des effets de l'entraînement au vol, déployés à la 5e Escadre, à Goose Bay. Le Ministère a localisé les documents qu'il a fournis, mais en y retranchant des parties et en se prévalant de plusieurs exceptions prévues dans la Loi.

Certaines de celles-ci étaient fondées sur des allégations que les renseignements prélevés appartenaient à l'une des deux catégories suivantes :

- des renseignements fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou nuire à sa compétitivité.

Le ministère n'a pas vérifié si les allégations en faveur des exceptions invoquées pour des tiers dans le cadre du paragraphe 20(1) étaient justifiées. Il a décidé, sans observations ni preuve documentaire, que les documents en entier seraient soustraits à la communication sans prélèvement. Il est entré en contact avec le tiers seulement pour lui indiquer qu'il avait l'intention de protéger les documents en vertu des alinéas 20(1)b) et c). Évidemment, le tiers ne s'est pas opposé à cette décision.

Le demandeur a protesté contre la censure et s'est adressé au Commissaire à l'information pour qu'il enquête.

En réponse, le ministère de la Défense nationale a allégué que tout document provenant d'un tiers constituait des « renseignements confidentiels ». En se fondant sur cette position, il continuait à refuser de communiquer les renseignements. Le tiers a aussi prétendu que les documents en entier étaient confidentiels et qu'aucune partie ne pourrait être communiquée. Lorsqu'on lui a rappelé que de nombreuses parties des documents contenaient de l'information qui était de

notoriété publique ou du domaine public, il a répondu que le plaignant devrait obtenir cette information auprès de la même source qui la lui avait transmise.

Après avoir consulté le Commissariat à l'information, la Défense nationale a écrit au tiers pour lui demander de fournir une preuve matérielle démontrant que les critères du secret énoncés aux alinéas 20(1)b) et c) avaient été satisfaits. De plus, le ministère a avisé la société qu'elle devrait présenter d'autres faits justifiant la non-divulgation, en tout ou en partie, pour des raisons d'intérêt public, puisque le paragraphe 20(6) prévoit que l'intérêt public l'emporte sur cette disposition d'exception.

Le ministère a examiné la réponse du tiers et a constaté qu'elle ne pourrait faire l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 20(1). Il a conclu qu'il faudrait communiquer d'autres renseignements, à moins que le tiers n'arrive à prouver qu'il satisfaisait aux critères du paragraphe 20(1). Il a donc avisé le tiers de son intention de communiquer l'information. Conformément à son droit, énoncé à l'article 44 de la *Loi d'accès à l'information*, le tiers a depuis exercé un recours en révision de la décision du ministère devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

Comme la Défense nationale ne contestait plus le droit d'accès à ces documents, le Commissaire à l'information n'avait plus aucun rôle à jouer dans cette affaire et a donc jugé la plainte réglée.

Problème juridique

Est-il obligatoire pour les institutions fédérales de consulter les tiers visés par les renseignements demandés avant de se prévaloir des exceptions prévues à l'article 20 de la Loi? Les dispositions relatives à l'avis au tiers et aux observations sont énoncées aux articles 27, 28 et 29 de la Loi. Elles s'appliquent si le responsable « a l'intention de donner communication » du document du tiers. Par conséquent, le Commissaire a conclu que si l'institution était tout à fait convaincue que les renseignements pouvaient faire l'objet d'une exception en vertu de l'article 20, elle n'était pas tenue de consulter le tiers.

Cependant, le Commissaire a aussi mis l'accent sur le fait que, si elle ne consulte pas le tiers, l'institution pourra difficilement avoir les preuves lui permettant de justifier auprès du Commissaire l'exception qu'elle demande dans le cadre de l'article 20. Ce dernier prévoit des exceptions qui sont fonction de chaque cas, et des consultations sont appropriées dans la plupart des cas.

Ce qu'il faut retenir

Dans les affaires liées à l'article 20, sans consultation du tiers, le Ministère peut difficilement avoir les preuves requises pour justifier une exception. Les ministères doivent veiller à ce que le fondement probatoire soit suffisant avant de se prévaloir de l'exception. Il ne convient pas d'attendre de voir si une plainte sera déposée.

C'est à l'institution et au tiers qu'il incombe de démontrer qu'ils respectent les conditions justifiant une exception. S'ils ne peuvent en faire la preuve, il n'y a pas d'exception. Pour s'acquitter en

partie du fardeau de la preuve, il faut démontrer que les renseignements ne devraient pas être communiqués pour des raisons d'intérêt public conformément au paragraphe 20(6). Le dossier de l'institution devrait documenter les arguments en faveur et contre la communication qui ont été pris en considération.

3. Voie officielle c. voie informelle

Dossier : 3100-14410/001

Contexte

L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada évalue et approuve les nouveaux produits antiparasitaires afin de réduire les risques associés à ces produits.

Le représentant d'une compagnie a demandé à l'Agence d'évaluer et d'approuver deux pesticides de son employeur. Dans le cadre de leurs examens, les scientifiques de l'Agence cernent les failles dans les données fournies par les compagnies qui demandent une évaluation de leurs produits. Dans le passé, ces examens étaient transmis de façon informelle aux compagnies qui présentaient de nouvelles demandes d'enregistrement sans frais. Cette fois-ci, la société n'a pas reçu de copie de l'examen.

Le représentant de la société a ensuite fait une demande d'accès à l'information pour obtenir de Santé Canada des copies de tous les documents relatifs aux examens en vue de l'enregistrement de ces deux pesticides. L'Agence a envoyé seulement une monographie, et non toute la série d'examens.

■

Selon un agent de l'Agence, le nombre de demandes de copies des examens a augmenté considérablement. L'Agence a décidé récemment que les demandes relatives à ces examens seraient traitées par le truchement de la *Loi d'accès à l'information*. Curieusement, les agents de l'Agence croyaient alors qu'en vertu de la Loi, ils pourraient fournir seulement les résumés des évaluations et non les examens au complet.

La société s'est adressée au Commissaire à l'information alléguant qu'on lui avait refusé l'accès aux examens.

Problème juridique

Dans quelles circonstances est-il approprié pour une institution fédérale de cesser de fournir de l'information de façon informelle en faveur de la voie officielle de l'accès à l'information? Dans le présent cas, il s'agit de déterminer si le désir de réduire les coûts et le volume d'information communiquée peut justifier de mettre fin à l'approche informelle.

Le Commissaire était d'avis que la voie informelle est toujours la façon appropriée lorsque : (1) les demandes pour la même information sont fréquentes; (2) l'examen page par page au regard des exceptions n'est pas nécessaire; (3) le Ministère a choisi de diffuser l'information dans une publication tarifée. Selon le constat du Commissaire, il est rarement approprié pour une institution d'être, en réponse à une demande d'accès officielle, plus opaque qu'elle ne l'était dans le passé pour la communication des mêmes documents.

La Loi énonce un certain nombre d'exceptions précises en ce qui concerne le droit d'accès. Aucune disposition ne permet de refuser de communiquer de

l'information qui autrement serait disponible au demandeur uniquement pour rationaliser le processus d'accès. Les institutions fédérales ne peuvent pas, a conclu le Commissaire, étendre les exceptions précises et limitées de la Loi simplement parce que cela est plus pratique pour elles. L'objet de la Loi n'est pas de simplifier la vie des institutions fédérales, mais plutôt d'assurer un droit d'accès à l'information, tout en prévoyant des exceptions précises et limitées. Permettre que la commodité fasse partie de la liste des exceptions en viendrait rapidement à vider la Loi de son sens.

Pour ce qui est des frais, il est rarement plus économique pour un ministère de traiter une demande d'accès à l'information conformément à la Loi plutôt que de fournir l'information de façon informelle. Les frais imposés en vertu de la Loi sont de beaucoup inférieurs aux frais administratifs additionnels engagés par l'institution.

Ce qu'il faut retenir

La *Loi d'accès à l'information*, en vertu du paragraphe 2(2), « vise à compléter » les autres moyens d'accès. Compte tenu des coûts importants associés au traitement des demandes officielles d'accès à l'information, il importe de déployer tous les efforts possibles pour communiquer les documents de façon informelle, sans recourir à la Loi. À moins que les documents renferment des renseignements visés par les exceptions, il faut éviter la voie officielle. Dans le cas des documents qui étaient auparavant régulièrement communiqués, il sera impossible de justifier de les censurer à la suite d'une demande d'accès à l'information officielle.

4. Une promesse brisée

Dossiers : 3100-14483/001 et 002

Contexte

Un journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information du refus du Bureau de la sécurité des transports (BST) de lui divulguer les enregistrements audio et la transcription des communications qui ont eu lieu avec les contrôleurs aériens avant l'écrasement d'un avion, survenu à Terre-Neuve en mai 1998. Pendant l'enquête du Commissaire à l'information, le BST a accepté de communiquer les bandes et la transcription. Le Commissaire a donc jugé la plainte réglée et a fermé le dossier. Cependant, peu de temps après qu'il en eut informé le plaignant, le Commissaire a été avisé par le BST que les documents ne seraient pas communiqués.

Le Commissaire a aussitôt rouvert le dossier en prenant l'initiative de déposer une plainte. Il a conclu que la plainte sur le refus de communiquer l'information était fondée et a recommandé que les documents soient communiqués en entier. Le directeur exécutif du BST a ensuite avisé le Commissaire qu'il n'avait pas l'intention de donner suite à la recommandation de ce dernier.

Problème juridique

Paragraphe 19(1)

Selon le paragraphe 19(1) de la *Loi d'accès à l'information*, 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*.

Le BST s'appuyait sur ce paragraphe pour ne pas communiquer les documents. Il a accepté de s'adresser aux personnes visées par les renseignements personnels pour leur demander si elles consentaient à la divulgation de l'information. Le BST a toutefois conclu que s'il n'obtenait pas leur consentement, il ne pourrait pas donner suite à la demande d'accès.

Le Commissaire à l'information a conclu que la transcription des bandes audio des communications avec les contrôleurs aériens ne constituait pas des « renseignements personnels » selon la définition de cette expression à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'information dans la transcription ne « concernait » pas des individus, mais portait plutôt sur l'état de l'avion, les conditions de vol et météorologiques, et d'autres questions liées à la circulation aérienne et au commandement de vol de l'avion.

Le Commissaire a conclu que pour déterminer si des bandes audio constituaient des « renseignements personnels », il fallait examiner chaque cas individuellement. Dans celui-ci, les voix ne présentaient pas de caractéristiques qui pouvaient révéler des renseignements sur des individus identifiables s'ils étaient communiqués. Le Commissaire n'a rien remarqué dans le ton qui permettrait à un auditeur de tirer des renseignements « concernant » des individus identifiables à partir des voix seulement.

Comme le Commissaire a conclu que la transcription et les bandes sonores ne constituaient pas des « renseignements personnels » en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le BST ne pouvait s'appuyer

sur le paragraphe 19(1) de la *Loi d'accès à l'information* pour affirmer qu'il était tenu de refuser la communication des bandes et de la transcription.

Le Commissaire a cependant aussi adopté la position que, même si les renseignements avaient été considérés comme personnels, l'exception relative à l'interdiction de communiquer des renseignements personnels énoncée à l'alinéa 19(2)c aurait dû entraîner la communication de l'information.

Selon cet alinéa, le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de renseignements personnels si celle-ci est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cet article autorise la communication de renseignements personnels sans le consentement de l'individu si des raisons d'intérêt public justifiaient nettement une éventuelle violation de la vie privée.

En particulier, le Commissaire à l'information n'a trouvé aucun élément démontrant que le BST avait tenu compte de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette disposition autorise la communication de renseignements personnels sans le consentement de l'intéressé si c'est aux fins pour lesquelles ils ont été préparés ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins. Le Commissaire a constaté que la divulgation des bandes et de la transcription des communications avec les contrôleurs aériens serait certainement compatible avec les fins pour lesquelles l'information a été recueillie ou préparée par le BST.

Le Commissaire a aussi conclu que le BST n'a pas examiné ni appliqué comme il se doit le critère de l'intérêt public prévu au sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Si ce sous-alinéa avait fait l'objet d'un examen, il y aurait eu suffisamment de raisons pour conclure que la communication des documents n'aurait probablement pas entraîné de violation de la vie privée. Par conséquent, une divulgation servant même un mince intérêt public, un intérêt public reconnu par le BST, aurait suffi pour satisfaire le critère de la communication énoncé au sous-alinéa 8(2)m)(i).

Le Commissaire à l'information a également souligné que le BST n'avait pas examiné sa propre politique de communication lorsque les documents ont été recueillis ou préparés. Pas plus qu'il n'avait tenu compte du fait que les communications avec les contrôleurs aériens sont transmises sur les radiofréquences et qu'elles peuvent donc être entendues.

Le BST a mis l'accent sur son point de vue que la *Loi sur la radiocommunication* interdit la communication de l'information. Le Commissaire à l'information n'est pas d'accord avec cette interprétation de la Loi. Il a allégué que l'article 4 de la *Loi d'accès à l'information* l'emporte dans tous les cas, puisque cette loi s'applique « nonobstant toute autre loi fédérale ».

À la lumière du refus du BST de communiquer les documents, le Commissaire à l'information a jugé approprié de demander au plaignant s'il consentait à ce qu'il exerce un recours en révision devant la Cour fédérale. Le plaignant a accepté et l'affaire est actuellement devant la Cour.

Ce qu'il faut retenir

Il est bien sûr difficile de tirer des enseignements d'une affaire toujours en attente d'une décision de la Cour. Ce cas illustre bien cependant les étapes requises avant de pouvoir demander une exception en vertu du paragraphe 19(1). En premier lieu, il faut déterminer si les renseignements sont « personnels ». À cette fin, il faut utiliser la définition énoncée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Selon cette définition, les renseignements personnels sont tout renseignement « concernant un individu identifiable ». La disposition contient neuf exemples particuliers de tels renseignements et décrit quatre catégories de renseignements qui ne sont pas « personnels » aux fins du paragraphe 19(1) de la *Loi d'accès à l'information*.

En second lieu, lorsque les renseignements sont jugés « personnels », il faut tenir compte du paragraphe 19(2). Si l'on obtient le consentement pour la communication, si les renseignements sont à la disposition du public ou si l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la communication, l'exception ne peut être demandée. Le critère de l'« intérêt public » fait partie du sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

5. Qui a eu les prêts

Dossier : 3100-11141/001

Contexte

Le plaignant a approché l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) en vue d'obtenir

une liste des prêts contractés par deux sociétés de développement des entreprises (SDE) de Terre-Neuve et du Labrador. L'APECA était chargée du programme qui a permis de financer les deux SDE. Celles-ci utilisent les fonds reçus afin d'offrir des prêts qui serviront à démarrer de petites entreprises de même qu'à permettre l'expansion, la modernisation et la stabilisation d'entreprises en place.

L'APECA a répondu qu'il n'existait aucune liste de prêts. Cette réponse le laissant perplexe et se disant que l'APECA devait savoir où allait son argent, le plaignant a communiqué avec le Commissaire à l'information.

L'APECA a soutenu que les SDE sont des organisations communautaires autonomes qui ne sont pas visées par l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et que, par conséquent, elles n'ont pas à fournir les documents de leurs clients en réponse à une demande de communication. Par ailleurs, l'APECA a allégué qu'elle est entièrement autonome par rapport aux SDE et qu'elle ne conserve aucun registre des décisions prises par ces sociétés en matière d'investissements. Selon l'APECA, le plaignant devrait communiquer directement avec les SDE s'il désire obtenir ces documents. Le plaignant estimait qu'en raison de la relation entre ces deux entités, à savoir que l'APECA octroie des fonds que les SDE prêtent, la liste des prêts accordés devrait être disponible afin de rendre compte de l'utilisation faite des fonds publics.

Problème juridique

Cette affaire soulève la question de savoir si l'APECA exerce un contrôle suffisant sur les documents concernés par la demande de respect du droit d'accès. L'APECA et les SDE ont soutenu que le droit d'accès prévu à l'article 4 s'applique uniquement aux documents « relevant d'une institution fédérale ». Aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'APECA est réputée être une institution fédérale, mais les SDE n'en sont pas. Par surcroît, l'APECA et les SDE allèguent qu'elles sont autonomes. Bien que les SDE reçoivent leurs fonds de l'APECA, elles n'ont pas à lui rendre compte en ce qui concerne les prêts octroyés.

L'enquête du Commissaire a permis d'établir que la relation entre l'APECA et les SDE est régie par un contrat. En raison de ce dernier, l'APECA peut être représentée au conseil d'administration de chaque SDE et recevoir les comptes rendus des réunions. Puisque ces procès-verbaux contiennent des détails au sujet des décisions prises en matière de prêt, ils sont pertinents dans le contexte de la demande de communication. L'enquête a également permis de découvrir que des employés de l'APECA avaient en leur possession certains de ces comptes rendus.

Étant donné la relation entre l'APECA et les SDE, telle qu'elle a été mise en évidence par le contrat et le droit de l'APECA à recevoir des exemplaires des procès-verbaux des SDE, le Commissaire a conclu que les comptes rendus « relèvent » de l'APECA conformément à l'article 4 de la Loi. Il a donc demandé à l'APECA d'obtenir les procès-verbaux des SDE et de les rendre accessibles en vertu de la Loi. L'APECA a accepté, a

récupéré les documents, puis a divulgué des parties des comptes rendus conformément à la Loi. La plainte a ainsi été jugée réglée.

Ce qu'il faut retenir

Même si une organisation n'est pas assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*, des documents la concernant peuvent l'être par l'entremise d'une institution visée par la Loi. Les contrats ou d'autres aspects de la relation entre l'organisation et une institution fédérale feront l'objet d'une évaluation afin de déterminer si l'étendue du contrôle partagé est suffisante pour qu'il y ait obligation de fournir les documents conformément à la Loi.

6. Surveillance étroite des contrevenants

Dossier : 3100-14486/001

Contexte

La Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) peut imposer des conditions aux détenus en liberté conditionnelle dans le cadre d'un programme de mise en liberté d'office. Dans cette affaire, deux hommes libérés dans le contexte de ce programme ont été hébergés au Centre Oskana, une maison de transition de Regina, afin de terminer le dernier tiers de leur peine.

En l'an 2000, alors qu'ils étaient en semi-liberté, les deux hommes auraient commis divers vols à main armée et un des deux se serait livré à une agression sexuelle brutale. Service correctionnel Canada (SCC) procède généralement à un examen de tous les incidents auxquels ont pris part des détenus et des policiers. Dans ce cas, le plaignant a

demandé à voir les examens de dossiers. Il avait obtenu copie au préalable des formulaires de décision de la CNLC (qui indiquent les motifs et les conditions de la libération) concernant les deux détenus en libération conditionnelle.

SCC a refusé de divulguer les examens de dossiers, alléguant que ceux-ci contenaient des renseignements personnels. Le plaignant a donc demandé au Commissaire à l'information de faire enquête.

Le Commissaire à l'information a conclu que le public avait déjà accès à certains renseignements personnels contenus dans les examens de dossiers. Par exemple, les formulaires de décision de la CNLC contiennent certains renseignements personnels qui sont accessibles au public par l'intermédiaire de la CNLC lorsqu'un détenu obtient une libération conditionnelle. Par ailleurs, parmi les renseignements personnels contenus dans les examens de dossiers, certains avaient déjà été rendus public dans le communiqué de presse émis par la police. Enfin, il ne semblait pas que SCC avait bien mesuré si l'intérêt du public à connaître ces renseignements avait préséance sur l'atteinte à la vie privée qui en résulterait.

Le Commissaire à l'information a demandé à SCC de revoir le dossier, ce qu'il a fait. Ce dernier a par la suite accepté de divulguer une partie des examens conformément à la démarche adoptée pour les formulaires de décision de la CNLC. SCC a également fait part au Commissaire de son intention de modifier sa politique en matière d'examens de dossiers. Sous réserve des exceptions prévues, SCC prévoit à l'avenir divulguer ce type de documents de façon systématique.

Le Commissaire à l'information a conclu que les renseignements que SCC ne divulguent toujours pas sont effectivement des renseignements personnels qui figurent parmi les exceptions prévues dans la Loi. Par conséquent, il a déterminé que la plainte était réglée.

Problème juridique

Paragraphe 19(1)

Le paragraphe 19(1) de la Loi stipule que le responsable d'une institution fédérale peut refuser de communiquer tout document qui contient des renseignements personnels conformément à la définition prévue à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cependant, le responsable peut divulguer tout document si le public a déjà accès aux renseignements qu'il contient (alinéa 19(2)(b)) ou si la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (alinéa 19(2)(c)).

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a conclu :

- que certains des renseignements contenus dans les examens de dossiers ne sont pas de nature personnelle; il était donc inapproprié d'invoquer une exception en vertu du paragraphe 19(1);
- que le public avait déjà accès à certains des renseignements personnels contenus dans les examens de dossiers; il était donc nécessaire de les communiquer conformément à l'alinéa 19(2)(b);

- que les examens de dossiers contenaient effectivement des renseignements personnels visés par l'exception prévue dans la Loi;
- qu'il n'y avait pas d'indication à l'effet que le Commissaire du Service correctionnel du Canada aurait exercé son pouvoir discrétionnaire prévu à l'alinéa 19(2)(c) afin de déterminer s'il était dans l'intérêt du public de communiquer ces renseignements personnels, tel que le permet l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Ce qu'il faut retenir

Avant d'invoquer le paragraphe 19(1) pour refuser l'accès aux documents demandés, il importe de déterminer si le public a déjà accès à une partie des renseignements. Cette situation se présente principalement lorsque le contenu des documents intéresse plus d'une institution fédérale. Si une d'entre elles décide de rendre l'information publique, une autre ne peut décider de ne pas la divulguer.

7. Le numéro s'il vous plaît

Dossier : 3100-12973/001

Contexte

Un journaliste a demandé au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) de lui transmettre le répertoire téléphonique, composé de numéros de téléphone cellulaire, de Raymond Chan, secrétaire d'État (Asie-Pacifique) de 1996 à 1998. Ce répertoire comportait quelque 8000 numéros.

Le MAECI a fourni 240 pages de documents censurés qui ne comprenaient pas les numéros de téléphone du document original. Les représentants du MAECI ont déterminé que les numéros de téléphone contenus dans ces documents devraient faire l'objet d'une exception étant donné qu'il s'agit de renseignements personnels tant pour la personne qui appelle que pour celle qui est appelée.

Le journaliste s'est plaint au Commissaire à l'information. Ce dernier a déterminé qu'environ la moitié des appels sur téléphone cellulaire étaient destinés à des numéros du gouvernement ou faits à partir de ceux-ci. Les autres appels avaient été faits à partir ou à destination de la Colombie-Britannique. Le Commissaire à l'information a conclu qu'il serait déraisonnable et peu pratique de départager les appels liés aux affaires du gouvernement des appels qui ne l'étaient pas. Afin de résoudre le litige, le Commissaire à l'information a demandé au MAECI d'envisager la possibilité de communiquer le code régional et les trois premiers chiffres des numéros de téléphone apparaissant sur les listes, ce que le Ministère a accepté de faire. Étant donné la divulgation de ces renseignements, le Commissaire à l'information a conclu que le plaignant avait eu accès à tous les documents auxquels il avait droit. Il a donc estimé que la plainte avait été réglée.

Problème juridique

Renseignements personnels

L'article 19 prévoit une interdiction générale de divulguer des renseignements personnels. Le Commissaire à l'information a déterminé

que les factures ou les documents sur l'utilisation des téléphones du gouvernement, y compris les cellulaires, n'appartiennent pas à la catégorie des « renseignements personnels ».

Cependant, le Commissaire a reconnu que certains téléphones cellulaires du gouvernement seront utilisés tant pour les appels personnels que pour ceux liés au travail. La nature de l'utilisation devrait donc être dévoilée, mais pas les numéros de téléphone des parties concernées.

Divisibilité

L'article 25 de la Loi porte sur la divisibilité. Dans cet article, il est reconnu que le responsable d'une institution peut refuser de divulguer des renseignements en vertu de la Loi. En contrepartie, le responsable a l'obligation de communiquer toute partie du document qui ne contient pas de renseignements ou autre documentation qu'il peut refuser de divulguer, s'il est raisonnable de les séparer des autres renseignements ou de la documentation. Dans le cas qui nous occupe, il serait possible de dévoiler une partie des numéros de téléphone (le code régional et les trois premiers chiffres) sans divulguer de renseignements personnels. Le plaignant pourrait ainsi connaître l'étendue des appels et dégager certaines tendances.

Ce qu'il faut retenir

Dans cette affaire, il aurait été déraisonnable de demander au MAECI d'examiner les milliers de numéros de téléphone afin de déterminer lesquels étaient liés à des appels personnels et lesquels ne l'étaient pas. Par contre, les institutions devront peut-être établir des politiques concernant l'utilisation des

téléphones cellulaires du gouvernement à des fins personnelles. Bien que le Commissaire n'ait pas agi de la sorte dans le cas qui nous intéresse, il se pourrait qu'un tribunal présume que tous les appels faits à partir d'un cellulaire du gouvernement sont de nature professionnelle. Pour l'instant, le principe de la divisibilité doit être appliqué à l'égard des demandes de documents relatifs à l'utilisation des téléphones. Il importe de donner le plus de renseignements possibles afin de démontrer l'étendue et la nature de l'utilisation.

8. Divulgence des adresses électroniques

Dossiers : 3100-11984/001 et 002

Contexte

Dans des demandes distinctes, deux plaignants ont approché le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) afin d'obtenir une liste des adresses électroniques des employés. Le Ministère a justifié son refus en alléguant que la communication de ces renseignements risquait de poser préjudice au bon fonctionnement des affaires internationales.

Les représentants du MAECI ont expliqué au Commissaire à l'information que la publication des adresses électroniques pourrait compromettre la stabilité du réseau de communication SIGNET, le principal mode de communications entre le Canada et les employés en mission à l'étranger. Les attaques dirigées vers le système pourraient, par exemple, prendre la forme d'une avalanche de courriels dans le but de surcharger le réseau de

communication ou de l'envoi de courriels comportant des virus en vue de nuire au bon fonctionnement du réseau.

Les représentants du MAECI ont finalement accepté de revoir leur décision de refuser la divulgation des adresses électroniques. En revanche, ils ont demandé à avoir plus de temps pour terminer les travaux visant à assurer la stabilité du réseau SIGNET. Le Commissaire à l'information a été convaincu que le Ministère avait besoin de plus de temps avant de pouvoir publier la liste de ses adresses électroniques en toute sécurité.

Le MAECI a indiqué au Commissaire qu'il devrait être en mesure de divulguer la liste d'adresses électroniques au plus tard le 30 juin 2000. Le Commissaire à l'information a déterminé que cet engagement du Ministère permettait de régler le litige de manière raisonnable.

Avant le 30 juin, le sous-ministre du MAECI a écrit au Commissaire à l'information afin de lui faire part de ses inquiétudes vis-à-vis de la vulnérabilité persistante des réseaux de communication essentiels. Il lui a mentionné que les préoccupations en matière de sécurité qui avaient été soulevées plus tôt n'étaient toujours pas résolues. Par ailleurs, le sous-ministre ne croyait pas qu'il était dans l'intérêt du gouvernement, d'un point de vue opérationnel, de divulguer ces renseignements au moment convenu. Il a par conséquent demandé à obtenir plus de temps afin qu'une évaluation de la menace et des risques plus exhaustive puisse être entreprise dans une perspective gouvernementale. Il a promis de faire rapport sur les résultats

obtenus dans le cadre de cette évaluation et sur les progrès réalisés par le Ministère au plus tard, fin septembre 2000.

Le plaignant n'était pas satisfait des mesures proposées et en a informé le Commissaire. Ce dernier a réactivé le dossier en juillet 2000 et a rétabli son pouvoir d'enquête. Le Commissaire a fait part aux représentants du MAECI et à d'autres organismes intéressés par la question de la divulgation d'adresses électroniques en vrac de son opinion sur le sujet, à savoir qu'il serait peu utile de réaliser une évaluation traditionnelle de la menace et des risques sur la question des courriels. En effet, les adresses électroniques des fonctionnaires appartiennent déjà au domaine public puisqu'elles sont largement diffusées dans les sites Web, les répertoires et sur les cartes professionnelles. De plus, le recours à des modèles d'adresses signifie que les adresses électroniques de la plupart des fonctionnaires fédéraux peuvent être facilement reproduites par n'importe quel citoyen à partir de sources d'information publiques. Il est donc déjà trop tard pour envisager sérieusement l'élaboration d'une stratégie de protection. En revanche, il faudrait améliorer les mesures en place et en prévoir d'autres afin de contrer les abus auxquels le gouvernement est exposé en ce qui concerne le courrier électronique.

Le MAECI a finalement accepté d'aller de l'avant en ce qui a trait aux mesures défensives nécessaires et de divulguer l'information demandée au plus tard le 15 novembre 2000. Cette solution a permis de régler la plainte de manière satisfaisante.

Problème juridique

Le paragraphe 15(1) de la Loi permet clairement de refuser de communiquer des documents s'il est raisonnable de croire qu'une telle divulgation serait préjudiciable vis-à-vis des intérêts mentionnés à cet égard, y compris la conduite des relations internationales. Tous les réseaux reliés à l'Internet sont susceptibles de recevoir d'imposants volumes de courriels (qui peuvent paralyser les systèmes) comportant parfois des virus dans les pièces jointes. Dans le cas qui nous occupe, la question consistait à savoir si la divulgation d'adresses électroniques supplémentaires aurait des conséquences négatives appréciables sur la vulnérabilité d'un réseau déjà affaibli.

Dans le cadre de l'application du paragraphe 15(1) — ou de toute exception liée à une preuve de préjudice —, les ministères doivent déterminer la quantité et la nature des renseignements connexes déjà divulgués. Il n'est pas suffisant de prétendre que l'information demandée puisse être utilisée de manière préjudiciable. Il doit être démontré que la publication des renseignements demandés, compte tenu de ce qui est déjà accessible, aurait une incidence appréciable et négative sur le risque de préjudice. Dans cette affaire, la divulgation d'une seule adresse électronique du gouvernement augmente le risque de virus ou de surcharge du réseau par l'envoi d'un grand nombre de messages. Cependant, étant donné la quantité importante d'adresses déjà disponibles, la

communication des autres adresses n'aurait pas de conséquence appréciable sur le risque, qui est déjà élevé. Dans ce cas-ci, la solution appropriée consistait à adopter des mesures pour protéger un réseau déjà vulnérable plutôt que de tenter de refermer la porte de l'écurie après que le cheval se soit enfui.

Ce qu'il faut retenir

Les ministères ont l'obligation de résoudre les questions de sécurité avant de communiquer des renseignements. Par contre, si la divulgation n'a pas pour effet d'accroître un risque déjà présent, il est préférable de mettre l'accent sur l'adoption de mesures de prévention plutôt que d'invoquer tardivement la confidentialité.

Index des affaires citées dans le rapport annuel 2000-2001

Article de la Loi	No. de l'affaire	Description
2(2)	(03-01)	Voie officielle c. voie informelle
4	(05-01)	Qui a eu les prêts
15(1)	(08-01)	Divulgence des adresses électroniques
19(1)	(04-01)	Une promesse brisée
	(06-01)	Surveillance étroite des contrevenants
	(07-01)	Le numéro s'il vous plaît
20(1)	(02-01)	Le fardeau de la preuve
21(1)b)	(01-01)	Le rôle des femmes dans la marine

Abbreviations

Voici une liste des abréviations et des noms des ministères correspondants cités dans l'index :

APÉCA	Agence de promotion économique du Canada Atlantique
ARLA	Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada
BDC	Banque de développement du Canada
BST	Bureau de la sécurité des transports du Canada
CNLC	Commission nationale des libérations conditionnelles
DN	Défense nationale
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et Commerce international
SCC	Service correctionnel Canada

CHAPITRE VI

La Loi sur l'accès à l'information devant les tribunaux

A : Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* est énoncé à l'article 2 et veut que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale soient susceptibles de recours indépendants du gouvernement. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada constituent les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses obtenues du gouvernement à l'égard de leur demande de communication doivent tout d'abord porter plainte auprès du commissaire à l'information. S'ils ne sont toujours pas satisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministère. Si le commissaire à l'information n'est pas satisfait de la réponse à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, d'obtenir de la Cour fédérale qu'elle examine l'affaire. Pour l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a mené enquête à l'égard de 1 337 plaintes et, à la date du présent rapport, 2 demandes ont été déposées auprès de la Cour fédérale au sujet de ces plaintes et 34 demandes ont été déposés par des tiers qui s'opposent à la communication.

L'an dernier, le Parlement a été informé d'une récente stratégie du gouvernement qui consiste à museler le

Commissaire au moyen de recours judiciaires visant à contester la compétence et les pouvoirs de celui-ci. Au cours de l'année visée par le présent rapport, cette stratégie a mené au dépôt par le gouvernement de 4 demandes devant la Cour fédérale afin de contester la compétence et les pouvoirs du Commissaire en matière d'enquête.

B. Le commissaire devant les tribunaux

I. Causes réglées

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de l'Environnement du Canada et Ethyl Canada Inc. (T-1125-99)

Section de première instance

(Voir également le rapport annuel 1999-2000, à la page 48, pour de plus amples renseignements.)

Cette demande a été entendue les 15, 16 et 17 janvier 2001. Le 2 avril 2001, le juge Blanchard a accueilli avec dépens la demande de révision du Commissaire à l'information. Ethyl Canada a présenté une demande fondée sur la Loi sur l'accès à l'information afin d'obtenir l'accès à des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (« documents confidentiels du Cabinet ») appartenant à la catégorie des renseignements décrits à l'alinéa 69(1)b) de la Loi et portant sur l'additif à l'essence appelé « MMT ». Les documents confidentiels du Conseil

privé sont exclus du droit d'accès, sauf les documents décrits au paragraphe 69(3) de la Loi :

- 1) les documents confidentiels dont l'existence remonte à plus de 20 ans; ou
- 2) les documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil, dans les cas où
 - i) les décisions auxquelles les documents confidentiels se rapportent ont été rendues publiques, ou
 - ii) si quatre ans se sont écoulés depuis la décision.

Ethyl Canada Inc. était convaincue que les conditions énoncées à l'alinéa 69(3)b) de la Loi étaient respectées en ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet qu'elle demandait, soit des documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil privé de la Reine aux fins des décisions concernant l'additif à l'essence.

La ministre de l'Environnement du Canada a reconnu qu'elle avait en main des documents pertinents quant à la demande de communication, mais elle a refusé de les divulguer, en raison de l'avis qu'elle avait obtenu du Bureau du Conseil privé (BCP). Au soutien de son refus, Environnement Canada a fait valoir que les documents de travail n'existaient plus et que les documents jugés pertinents quant à la demande n'étaient pas des documents autonomes désignés à titre de « documents de travail ». Les documents ont été soustraits à la communication du fait

qu'il s'agit de notes de service ou de documents servant à renseigner les ministres sur des questions qu'il est prévu de porter devant le Conseil privé.

Après enquête, le Commissaire à l'information a conclu que l'information que contenaient les documents de travail a été transférée à d'autres documents confidentiels du Cabinet, principalement à la section de l'analyse du mémoire au Cabinet. Ayant conclu que le refus n'était pas justifié, parce que l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès à l'information autorise la divulgation des renseignements demandés, il a présenté à la Cour une demande de révision afin d'obtenir une ordonnance portant communication de ces renseignements.

Environ trois mois avant la date fixée pour l'audition de la demande de révision, la partie défenderesse a déposé dans son dossier un certificat du greffier du Conseil privé qu'elle aurait préparé en réponse à trois engagements précis qu'elle a donnés au cours du contre-interrogatoire de ses témoins qui a été mené par le demandeur. Le certificat a été établi en application de l'article 39 de la Loi sur la preuve au Canada et comportait une allégation de privilège absolu interdisant la communication des quatre documents que la partie défenderesse a identifiés à titre de documents pertinents quant à sa demande de communication.

L'alinéa 39(4)b) de la Loi sur la preuve au Canada est identique à l'alinéa 69(3)b) de la Loi sur l'accès à l'information; par conséquent, après avoir obtenu l'autorisation de modifier sa demande de révision, le Commissaire a soutenu que, si le refus de communiquer n'est pas conforme, le certificat du greffier sera également invalide. M. le juge

Blanchard a souscrit à la position du Commissaire à l'information et conclu que le greffier du Conseil privé a commis une erreur de droit « en ne se demandant pas si les renseignements se trouvant dans les documents entraient dans l'exception énoncée à l'alinéa 39(4)b de la *Loi sur la preuve au Canada* ». Voici comment le juge Blanchard s'est exprimé : « Étant le maître de sa propre économie, le Cabinet est libre d'utiliser le Système de dossiers de son choix et il a toute latitude également de modifier ce système comme il l'entend pour qu'il s'accorde avec la réalité pratique du jour. Mais cette liberté ne peut s'étendre à un système de dossiers qui, à mon avis, conduit à ignorer l'intention du législateur, à savoir un système qui élimine les « documents de travail » pour ensuite faire figurer les renseignements généraux qu'ils contiennent dans une autre partie du mémoire au Cabinet et donc empêcher leur communication selon ce que requiert la Loi et en conformité avec l'alinéa 69(3)b de la *Loi sur l'accès* ou l'alinéa 39(4)b de la *Loi sur la preuve au Canada* ».

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de l'Environnement du Canada et Ethyl Canada Inc. (A-762-99)
Cour d'appel

Le ministre de l'Environnement du Canada c. Le Commissaire à l'information du Canada et Ethyl Canada Inc. (A-761-99)
Cour d'appel du Canada et
(Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Environnement) Cour suprême du Canada

(voir la page 36 du rapport annuel 1998-1999 et la page 48 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Au cours de l'enquête, le Commissaire a obtenu du Bureau du Conseil privé des documents apparemment protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat. Sa Majesté s'est opposée lorsque le Commissaire a déposé ces documents auprès de la Cour fédérale à titre de documents confidentiels dans le cadre de la preuve produite au soutien d'une demande de révision fondée sur l'article 42 de la Loi. Le 15 novembre 1999, le juge des requêtes avait décidé que les documents que le Commissaire à l'information avait obtenus au cours de son enquête, qu'il désirait utiliser et déposer au soutien de sa cause portée devant la Section de première instance (T-1125-99) et qui, de l'avis du gouvernement, étaient protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat devraient être déposés à titre confidentiel. Il a également conclu qu'il appartenait au juge chargé de l'instruction devant la Section de première instance (T-1125-99) de déterminer la façon dont ces documents devraient être employés.

Le ministre avait interjeté appel de cette partie de l'ordonnance, soutenant que le juge des requêtes n'avait pas tenu compte de l'importance du privilège du secret professionnel de l'avocat, qu'il avait adopté une interprétation trop large du pouvoir du Commissaire à l'information et de celui de la Cour en ce qui a trait à l'examen des documents et qu'il avait mal exercé son pouvoir discrétionnaire en renvoyant au juge chargé de l'instruction la question de l'admissibilité des documents. Le 6 avril

2000, dans une décision unanime, la Cour d'appel (les juges Létourneau, Evans et Malone) a rejeté l'appel de la ministre de l'Environnement, concluant que le Commissaire à l'information peut, dans le cadre d'un recours en révision fondé sur la Loi, déposer et utiliser à titre confidentiel les documents qu'il a obtenus au cours de son enquête, que ceux-ci soient ou non visés par le privilège du secret professionnel de l'avocat.

Le libellé des articles 37 à 46 de la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au Commissaire et à la Cour le pouvoir d'examiner tout document, malgré les privilèges pouvant exister en vertu des règles de la preuve. La Cour a conclu que ce pouvoir allait au-delà d'un simple pouvoir d'inspection et couvrait la capacité d'utiliser des documents privilégiés à titre d'éléments de preuve pour décider si un ministère gouvernemental était habilité à refuser de communiquer les documents demandés. Cette conclusion est également compatible avec l'objet de la Loi, qui énonce que les décisions quant à la communication d'information gouvernementale sont susceptibles de révision par des instances indépendantes du gouvernement. Pour en arriver à cette conclusion, la Cour d'appel fédérale a tenu compte du fait que l'utilisation de cette preuve était importante, parce que les documents en litige étaient visés par une allégation selon laquelle il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet que la Cour ne pouvait examiner.

Le ministre de l'Environnement a présenté à la Cour suprême du Canada une demande d'autorisation d'interjeter appel de cette décision, mais la Cour

suprême a rejeté sans motifs cette demande le 23 novembre 2000 et accordé les frais s'y rapportant au Commissaire à l'information.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et Phil W. Pirie (T-1569-99)
Section de première instance

(Voir les pages 45 et 46 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Cette demande de contrôle judiciaire a été entendue le 22 janvier 2001 et le jugement a été rendu le 22 mars 2001. La principale question à trancher dans cette demande concernait l'interprétation et la portée des alinéas 3e), g), i) et j) de la définition de l'expression « renseignements personnels » énoncée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'intimé, Citoyenneté et Immigration Canada, a soutenu que les noms des personnes qui ont été interrogées au cours d'une enquête administrative concernant un lieu de travail qui serait dysfonctionnel au CTD de Vergeville, et qui ont alors exprimé des opinions ou points de vue au sujet de l'auteur de la demande de communication, révéleraient des renseignements touchant les personnes en question. Selon le ministère, les noms des personnes interrogées étaient exclus de la communication, même si les avis concernaient la personne qui avait demandé cette communication, en raison de la définition de « renseignements personnels » énoncée à l'alinéa 3j).

Pour sa part, le Commissaire a fait

valoir que l'alinéa 3g) exigeait que les noms des personnes interrogées soient divulgués à la personne qui en avait fait la demande et qui était visée par les opinions et points de vue exprimés. Le refus de communiquer ces renseignements irait à l'encontre de l'esprit général des dispositions énoncées aux alinéas 3e), g) et h) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui portent toutes sur la communication des opinions ou points de vue exprimés par une personne. Le Commissaire a ajouté que l'alinéa 3j) a pour effet d'exclure des « renseignements personnels » les opinions (et les noms des personnes ayant exprimé celles-ci) données au cours d'un emploi. Selon le Commissaire, les personnes qui donnent une opinion dans le cadre d'une enquête administrative le font « au cours d'un emploi ».

La Cour (sous la plume de Madame le juge Dawson) a convenu que les auteurs de la demande de communication avaient le droit de connaître l'opinion que d'autres personnes avaient exprimée à leur sujet. Toutefois, elle a conclu que les noms des employés qui ont donné des points de vue ou des opinions au sujet de l'auteur de la demande étaient des renseignements personnels qui avaient été exclus à bon droit conformément au paragraphe 19(1) de la Loi. La Cour a jugé qu'étant donné que les employés du CTD n'ont pas tous participé à l'enquête, la communication des noms révélerait le nom des personnes qui y ont effectivement participé, malgré le fait qu'elles ont exprimé des points de vue ou des opinions au sujet de l'auteur de la demande de communication.

La Cour a refusé de souscrire à l'argument du Commissaire à l'information qui était fondé sur l'évolution des dispositions législatives concernées et sur les principes généraux d'interprétation législative, [TRADUCTION] « parce que cette méthode d'interprétation législative ne s'applique pas lorsque le préambule général de la définition [de « renseignements personnels »] vise à constituer la principale source d'interprétation et que les énumérations subséquentes ne présentent que des exemples ».

Toutefois, la Cour a examiné l'application de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et statué que l'identité de tous les gestionnaires qui ont été interrogés devrait être divulguée, ainsi que les opinions ou points de vue consignés de ces personnes qui n'avaient pas encore été communiqués. Selon la Cour, ces opinions concernaient les postes ou fonctions des gestionnaires, qui avaient pour responsabilité d'empêcher le harcèlement dans le milieu de travail ou d'appliquer une politique en matière de harcèlement.

La Cour a ordonné au Commissaire à l'information de préparer un projet d'ordonnance auquel les parties défenderesses devront consentir, faute de quoi une requête visant à obtenir des directives supplémentaires sera présentée à la Cour.

Le Commissaire à l'information a interjeté appel de cette décision. Le résultat sera communiqué dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et le commissaire à la vie privée du Canada (A-820-99)
Cour d'appel (voir la page 50 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a interjeté appel de la décision en date du 18 novembre 1999 par laquelle le juge Cullen, de la Section de première instance, a conclu que le commissaire de la GRC était autorisé à refuser la communication d'une liste des affectations antérieures de quatre agents de la GRC, y compris les rangs qu'ils avaient atteints, les endroits où ils avaient été affectés, les dates des affectations, la date d'entrée en fonction et le nombre total d'années de service. Le juge de la Section de première instance a décidé que ces renseignements étaient visés par la définition de l'expression « renseignements personnels » de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et a refusé de convenir avec le Commissaire à l'information que les renseignements demandés étaient exclus de la définition à titre de « renseignements concernant un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions ». Cependant, le juge a conclu que la GRC avait négligé d'évaluer si des raisons d'intérêt public justifiaient la communication de l'information. Il a donc renvoyé cette question au

commissaire de la GRC qui, un mois plus tard, a fait parvenir au Commissaire à l'information une lettre l'avisant qu'il ne communiquerait pas les renseignements. Aucun motif n'a été invoqué au soutien de cette décision.

Le Commissaire à l'information a interjeté appel de la décision au motif que le juge de la Section de première instance a commis une erreur en concluant que les renseignements demandés avaient été soustraits à la communication à bon droit à titre de renseignements personnels visés par le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'il a mal interprété l'exception à la définition de renseignements personnels qui se trouve à l'alinéa 3j) de la *Loi sur les renseignements personnels*. Le 21 février 2001, une formation de trois juges de la Cour d'appel (les juges Décary, Létourneau et Noël) a entendu l'appel du Commissaire à l'information. Dans sa décision, qu'elle a rendue le 13 mars 2001, la Cour s'est exprimée comme suit :

...l'alinéa 3j) autorise la communication de renseignements relatifs au poste actuel ou passé d'un individu, et n'est pas limité, comme le juge des requêtes l'a conclu, aux postes occupés à l'heure actuelle... Le fait même qu'un individu exerce ou exerçait un emploi peut être révélé et, de fait, cela est essentiel pour un citoyen lorsqu'il s'agit de déterminer si sa demande de communication est adressée à l'autorité compétente et s'il vaut la peine de la poursuivre.

Toutefois, la Cour a rejeté l'appel du Commissaire à l'information pour les motifs suivants :

...une demande se rapportant au poste d'un individu désigné, et en particulier aux postes que celui-ci a occupés par le passé, doit préciser la période et le lieu en cause ainsi que l'étendue de la demande. On ne saurait chercher à l'aveuglette à connaître tous les postes ou les nombreux postes qu'un individu a occupés au sein du gouvernement au cours de sa période d'emploi étant donné que cela deviendrait en fait une demande se rapportant aux antécédents professionnels de l'individu... Par conséquent, un citoyen pourrait par exemple demander à bon droit si M. Untel a travaillé au ministère de la Justice en 1994, quel poste il occupait à ce moment-là, quelles étaient les attributions du poste et à quel endroit les fonctions étaient exercées. Cependant, il ne pourrait pas, sans qu'on lui oppose avec raison l'exception prévue à l'alinéa 3b), demander des renseignements au sujet des postes que M. Untel a occupés au sein du gouvernement de 1980 à 1994...

Le Commissaire à l'information a demandé à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'interjeter appel de cette décision. Le résultat sera communiqué lorsqu'une décision sur cette question aura été rendue.

Yeager c. Le Service correctionnel du Canada, le Commissaire du Service correctionnel du Canada et le Commissaire à l'information du Canada (T-549-98) Section de première instance

(voir à la page 53 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements).

Le demandeur a contesté la décision du Service correctionnel du Canada de refuser la communication des documents qu'il demandait et déposé une requête visant à obtenir du Commissaire à l'information une déclaration portant que celui-ci avait contrevenu à sa propre loi en concluant à l'absence de fondement de la plainte que le demandeur avait déposée contre le SCC et n'avait pas respecté la liberté d'expression reconnue en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le demandeur a caractérisé à tort le rapport du Commissaire à l'information à titre de « décision » concernant la communication de documents. Le Commissaire à l'information a tenté de corriger cette perception erronée en informant le demandeur qu'en qualité d'ombudsman, il pouvait uniquement faire des recommandations aux institutions fédérales au sujet de la communication des documents demandés et qu'il ne devrait donc pas être partie à la demande. En tout état de cause, le Commissaire à l'information a fait valoir que la demande formulée contre lui n'avait aucune chance de succès, puisqu'il n'avait pas le pouvoir de contraindre l'institution fédérale à communiquer les documents demandés. Lorsqu'il a retenu les services d'un nouvel avocat, le demandeur a présenté à la Cour une requête portant

modification de la demande afin, notamment, de radier la procédure constitutionnelle engagée contre le Commissaire à l'information et d'obtenir l'autorisation de présenter de nouveaux éléments de preuve et de formuler des observations supplémentaires.

Le Commissaire à l'information a contesté cette requête et demandé que la demande soit rejetée contre lui. Le 20 avril 2000, la Cour a rendu une ordonnance dans laquelle elle a fait droit à la requête du demandeur. La Cour a également radié le Commissaire à l'information comme partie et accordé au demandeur un délai de vingt et un jours supplémentaires suivant la date de la décision pour désigner une partie défenderesse appropriée. Le juge O'Keefe a conclu qu'un office fédéral dont la décision fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire n'est pas une partie défenderesse appropriée. Il a également statué que le refus du Commissaire à l'information de mener une enquête au sujet d'une plainte peut faire l'objet d'une demande de contrôle judiciaire [conformément à la *Loi sur la Cour fédérale*], mais non le bien-fondé des recommandations qu'il a formulées. Le demandeur ne s'étant pas conformé à l'ordonnance, la requête portant radiation de la procédure engagée contre le Commissaire à l'information a été accueillie.

Le procureur général du Canada (Canada) c. Daniel Martin Bellemare et le Commissaire à l'information du Canada
(A-598-99) Cour d'appel

Le 27 novembre 2000, la Cour d'appel (les juges Décary, Létourneau et Noël) a infirmé l'ordonnance préliminaire par laquelle le juge des requêtes avait radié

une partie seulement de la demande de contrôle judiciaire de Bellemare fondée sur la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour a rendu le jugement que le juge des requêtes aurait dû rendre, en l'occurrence, une ordonnance radiant la demande en entier. La demande de contrôle judiciaire portait principalement sur deux demandes d'accès à l'information. La première demande de communication concernait une liste des avocats qui avaient participé au Programme Échanges Canada au sein des Services juridiques d'Industrie Canada depuis 1986. La seconde demande visait à obtenir les renseignements relatifs aux avocats qui avaient travaillé pour les Services juridiques d'Industrie Canada. La plainte adressée au commissaire à l'information portait sur un refus sans motif valable de communiquer une partie des renseignements demandés. Le Commissaire à l'information a répondu que les plaintes n'étaient pas fondées et Bellemare a demandé la révision des deux « décisions » du Commissaire en application de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour d'appel a radié la demande en entier, au motif que l'article 41 ne vise pas à autoriser des recours à l'encontre du Commissaire à l'information, mais plutôt à l'égard des décisions prises par les institutions fédérales en matière d'accès. La Cour n'était donc investie d'aucune compétence en vertu de l'article 41 pour procéder à une révision judiciaire des conclusions du Commissaire à l'information.

***William Rowat c. Le
Commissaire à l'information du
Canada et le Sous-commissaire à
l'information du Canada*** (T-701-
99) (Section de première instance)

(Voir la page 52 du rapport annuel 1999-2000 pour de plus amples renseignements.)

Cette affaire portait sur le refus de M. William Rowat (conseiller principal au Bureau du Conseil privé) de répondre aux questions que lui a posées le sous-commissaire au sujet de la façon dont il a découvert l'identité d'une personne qui avait demandé des renseignements concernant les conditions de son affectation au gouvernement de Terre-Neuve ainsi que les notes de frais qu'il avait présentées alors qu'il était sous-ministre des Pêches et Océans.

M. Rowat a contesté le pouvoir du Commissaire de mener enquête au sujet d'une « divulgation de renseignements confidentiels » au cours du traitement d'une demande de communication. Il a également contesté la constitutionnalité du pouvoir du Commissaire de le contraindre à répondre à des questions conformément à l'alinéa 36(1)a) de la Loi.

Le 9 juin 2000, la Cour fédérale (sous la plume du juge Campbell) a rejeté la demande de contrôle judiciaire de M. Rowat, concluant que le pouvoir d'enquête dont le Commissaire est investi en vertu de l'article 30 est large et que « l'alinéa 30(1)f) n'impose aucune limite quant à la matière qui doit faire l'objet d'une enquête à la suite de la réception d'une plainte par le Commissaire ».

La Cour a également statué que le pouvoir du Commissaire de contraindre des témoins à témoigner en vertu du paragraphe 36(1) de la Loi au moyen d'une procédure d'outrage au tribunal ne va pas à l'encontre de l'article 7 ou de l'alinéa 11*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour a tenu compte des garanties d'indépendance et d'impartialité découlant de la *Loi sur l'accès à l'information* et conclu qu'en cherchant à contraindre M. Rowat à répondre aux questions qui lui avaient été posées, le Commissaire tentait simplement de se conformer aux exigences impératives de la Loi.

La Cour a accordé au Commissaire à l'information des frais qui ont plus tard été déterminés au moyen d'une requête visant à obtenir des frais procureur-client. La requête du Commissaire à cet égard était fondée sur les motifs suivants : (1) M. Rowat a modifié son avis de demande pour y ajouter un litige constitutionnel complexe au sujet du pouvoir du Commissaire d'exiger la comparution de témoins et la production d'éléments de preuve moins de deux mois avant l'audition de la demande et (2) après la décision rendue au sujet de la demande, M. Rowat s'est présenté devant le sous-commissaire à l'information et donné un témoignage indiquant que la demande qu'il avait présentée n'était pas nécessaire et a donné lieu à un emploi abusif des ressources du Bureau du Commissaire à l'information et de la Cour fédérale du Canada. La Cour a accordé au Commissaire les frais qu'il avait demandés, soit un montant de 30 700 \$. Le Bureau du Conseil privé a payé ce montant au nom de M. Rowat.

II. Affaires en cours - le Commissaire en tant que demandeur

Le Commissaire à l'information du Canada et Telezone Inc. c. Le ministre de l'Industrie

(A-824-99) Cour d'appel

3430901 Canada Inc. et Telezone Inc. c. Le ministre de l'Industrie

(A-832-99) Cour d'appel

Le Commissaire à l'information du Canada et Telezone (3439101 Canada Inc. et Telezone Inc. dans l'intitulé de la cause) ont interjeté appel de la décision en date du 17 novembre 1999 par laquelle Madame le juge Sharlow a rejeté les demandes qu'ils avaient engagées contre le ministre de l'Industrie. Les demandes portaient sur la communication des critères d'évaluation et des facteurs de pondération qui ont été utilisés au cours de l'évaluation ayant donné lieu à une décision finale du ministre de l'Industrie quant à la délivrance de licences d'utilisation du spectre pour la prestation de services de communication sans fil. Telezone avait demandé sans succès une licence de cette nature.

Tel qu'il est indiqué dans le rapport annuel de l'an dernier (voir la page 49 du rapport annuel 1999-2000), l'affaire dont la Cour fédérale était saisie portait sur l'interprétation des exceptions prévues aux alinéas 21(1)a) (avis ou recommandations) et b) (comptes rendus de délibérations) de la Loi. Madame le juge Sharlow a interprété ces dispositions de façon large.

Le Commissaire à l'information et Telezone ont interjeté appel de cette décision. L'audition de l'appel aura lieu les 29 et 30 mai 2001. Le litige portera sur l'interprétation à donner aux alinéas 21(1)a) et b) ainsi qu'à l'article 48 de la Loi, qui énonce que le fardeau de la preuve appartient aux institutions fédérales dans les litiges concernant les demandes de communication.

Le ministre de l'Industrie du Canada c. Le Commissaire à l'information du Canada et Patrick McIntyre Section de première instance (A-43-00)

Cour d'appel

(Voir également la page 51 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements.)

Le ministre de l'Industrie a interjeté appel de la décision du 14 janvier 2000 dans laquelle le juge Gibson avait fait droit à la demande de contrôle judiciaire du Commissaire à l'information à l'égard du refus par le ministre de l'Industrie de communiquer les pourcentages de pondération dont il s'était servi pour évaluer les propositions soumises par des entreprises privées en vue de l'attribution de créneaux orbitaux pour la prestation de services de communication directe.

Cette affaire portait également sur l'interprétation de l'alinéa 21(1)a) de la Loi que le ministre a invoqué pour justifier son refus. Dans ses motifs, le juge de première instance en est arrivé à la conclusion que, même si les facteurs de pondération ont été présentés à l'origine comme des avis ou recommandations, ils ne constituaient plus des avis ou des recommandations

une fois que le ministre les a approuvés. Ils sont alors devenus des décisions du ministre et ont cessé d'être des avis ou recommandations présentés à celui-ci.

L'appel interjeté dans cette affaire sera entendu en même temps que les appels susmentionnés mettant en cause le Commissaire à l'information, Telezone et le ministre de l'Industrie (dossiers A-824-99 et A-832-99), dont l'audition a été fixée aux 29 et 30 mai 2001. Le litige portera sur l'interprétation à donner à l'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le Directeur administratif du Bureau canadien d'enquêtes sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (T-465-01 Section de première instance)

Le demandeur, qui est journaliste, a demandé tous les documents concernant l'enquête relative à l'écrasement d'un avion Pilatus PC-12, de Kelner Airways près de Clarendville (Terre-Neuve), le 19 mai 1998, y compris le rapport final et les documents ministériels, les déclarations des témoins ainsi qu'une copie de la bande sonore de l'enregistreur des conversations des pilotes. Le Bureau canadien d'enquêtes a communiqué une partie des documents mais, contrairement à la recommandation du Commissaire, il a soustrait à la communication la bande sonore et la transcription de celle-ci au motif qu'elles constituaient des renseignements personnels visés par le paragraphe 19(1) de la Loi.

Avec le consentement du demandeur, le Commissaire à l'information a déposé une demande de contrôle judiciaire à

l'égard du refus de communiquer la bande sonore et la transcription. Dans son avis de demande, le Commissaire allègue que le directeur administratif du Bureau a commis une erreur en concluant que les documents demandés constituaient des renseignements personnels. Il a également fait valoir que le directeur administratif a omis de divulguer la bande sonore et la transcription dont il avait déjà dévoilé le contenu à d'autres journalistes. Des parties de la bande sonore avaient été diffusées au cours d'une émission d'information nationale présentée à la télévision. Le Commissaire a déposé sa preuve par affidavit auprès de la Cour. Le résultat du litige sera communiqué dans le rapport annuel de l'an prochain.

**III. Affaires en cours -
Le Commissaire en tant qu'intimé devant la Section de première instance**

Le procureur général du Canada et Bruce Hartley c. Le Commissaire à l'information du Canada (T-1640-00) Section de première instance

Le procureur général du Canada, Meribeth Morris, Randy Mylyk et Emechete Onuoha c. Le Commissaire à l'information du Canada (T-1641-00) Section de première instance

Au cours de l'enquête relative à des plaintes découlant de demandes séparées qui ont été présentées au Bureau du Conseil privé et au ministère de la Défense nationale, le sous-commissaire à l'information a fait parvenir des

subpoenas à M. Bruce Hartley, l'adjoint exécutif du premier ministre, et à M. Emechete Onuoha, M^{me} Meribeth Morris et M. Randy Mylyk, membres du personnel du ministre de la Défense nationale. Dans chacun de ces subpoenas, le sous-commissaire à l'information a enjoint aux personnes concernées de produire les documents pertinents quant à l'enquête relative aux plaintes, y compris les documents apparemment demandés.

Dans la première affaire, le Bureau du Conseil privé a reçu une demande de communication visant l'agenda du premier ministre pour la période allant du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1997. Dans la seconde, le ministère de la Défense nationale a reçu une demande de communication des procès-verbaux ou des documents découlant des réunions de gestion du M5 que le ministère a tenues en 1999.

(Apparemment, les réunions du M5 sont des réunions régulièrement tenues entre le ministre de la Défense nationale, le sous-ministre de la Défense nationale et le chef d'État-major de la Défense ainsi que quelques membres du personnel du ministre.)

Les personnes qui ont reçu les subpoenas et le procureur général ont déposé deux demandes de contrôle judiciaire en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que les documents dont le Commissaire fait la demande ne relèvent pas du Bureau du Conseil privé ou du ministère de la Défense nationale et qu'ils ne constituent donc pas des documents au sens du paragraphe 2(1) de la Loi. Ils ont également demandé une ordonnance annulant les subpoenas et interdisant au Commissaire de contraindre les personnes à témoigner

ou à produire des documents qui ne relèvent pas d'un ministère gouvernemental, soutenant que les personnes en question n'ont aucun élément de preuve pertinent à fournir.

Devant la Section de première instance (le juge McKeown), le Commissaire a cherché à faire radier en entier les deux demandes de contrôle judiciaire. Il a fait valoir que le jugement déclaratoire portait sur des questions qui relèvent entièrement de sa compétence et que, en le contraignant à adopter une position accusatoire avant la fin de ses enquêtes, les demandeurs porteront atteinte à son apparence de neutralité, qui constitue une caractéristique essentielle du rôle qu'il doit jouer à titre d'ombudsman impartial. Le Commissaire a ajouté qu'il ne serait pas approprié de sa part de déposer des éléments de preuve au soutien d'une position ou de contre-interroger les témoins des demandeurs dans le cadre du litige porté devant la Cour fédérale.

Les requêtes du Commissaire ont été rejetées. Le juge des requêtes a accueilli la requête en mesures de redressement provisoire des demandeurs et interdit au Commissaire à l'information de mettre à exécution l'ordre qu'il avait donné en ce qui a trait à la comparution des témoins et à la production des documents exigés. Ces décisions ont été portées en appel [voir la page 135, A-67400 et A-675-00]. Les demandes de contrôle judiciaire ont été suspendues jusqu'au résultat de l'appel du Commissaire.

Le Commissaire à l'information a également soutenu que la demande du procureur général en vue d'obtenir une déclaration selon laquelle les documents demandés ne relèvent pas du contrôle du Bureau du Conseil privé est

inappropriée, parce que le premier ministre (qui dirige le BCP et qui avait refusé de communiquer les documents demandés apparemment parce qu'ils ne relevaient pas du contrôle de celui-ci) ne peut, en qualité de décideur, présenter devant la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire visant à obtenir une confirmation de sa décision par la Cour. En d'autres termes, en agissant de la sorte, le procureur général et le premier ministre modifient considérablement la procédure de révision énoncée à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le procureur général du Canada et Bruce Hartley Dossier n° A-674-00

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le procureur général du Canada, Meribeth Morris, Randy Mylyk, Emechete Onuoha et David Pugliese
Dossier n° A-675-00

Il s'agit d'appels interjetés à l'égard d'une ordonnance par laquelle la Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté les requêtes en radiation du Commissaire dans les dossiers T-1640-00 et T-1641-00 (voir la page 131 du présent rapport, pour de plus amples renseignements).

Le Commissaire a soutenu devant la Cour d'appel (le juge en chef Richard et les juges Noël et Evans) que le juge des requêtes avait commis une erreur de droit en omettant de tenir compte du fait que les dispositions législatives en matière d'accès interdisaient au procureur général de demander une déclaration portant que certains documents ne relèvent pas d'une

institution fédérale avant la conclusion de l'enquête du Commissaire, la délivrance du rapport à l'institution en question et la remise d'un rapport au plaignant. Le Commissaire a également interjeté appel de l'ordonnance par laquelle le juge des requêtes a interdit l'exécution du subpoena *duces tecum* qui a été délivré aux demandeurs le 11 août 2000 et qui visait à obtenir la production des documents en litige dans ces affaires.

La Cour d'appel fédérale a fait droit en partie à l'appel du Commissaire à l'information et annulé l'ordonnance interdisant à celui-ci de contraindre le demandeur à se présenter pour témoigner et à apporter avec lui les documents mentionnés dans le subpoena délivré le 11 août 2000. De l'avis de la Cour d'appel, le juge des requêtes a commis une erreur en concluant que les demandeurs subiraient un préjudice irréparable si aucune suspension n'était accordée. La Cour a conclu que, compte tenu des articles 63 et 64 de la Loi et de la nécessité d'un examen indépendant du refus par l'institution fédérale de communiquer des renseignements, il est difficile de soutenir qu'un préjudice irréparable découlerait d'un examen des documents et de la preuve en question par le Commissaire, qui est un fonctionnaire autorisé du Parlement.

Toutefois, la Cour a rejeté l'appel du Commissaire à l'égard de la décision du juge des requêtes de ne pas annuler la demande de contrôle judiciaire dans les dossiers T-1640-00 et T-16-41-00. La Cour a statué que la Loi n'élimine pas la compétence dont la Cour fédérale est investie en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* en ce qui a trait à

la délivrance d'un jugement déclaratoire dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire. Néanmoins, la Cour s'est exprimée comme suit :

...le juge qui entend la demande de contrôle judiciaire aurait le droit de refuser d'accorder des mesures de redressement dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire parce que, par exemple, il serait prématuré pour la Cour d'intervenir avant que le Commissaire ne mette fin à son enquête et ne termine ses recommandations, notamment s'il y avait des questions de fait à trancher.

Par conséquent, la Cour a décidé que tous ces arguments devraient être soulevés au cours de l'instruction quant au fond des demandes de contrôle judiciaire.

Le procureur général du Canada et Janice Cochrane c. Le Commissaire à l'information du Canada (T-2276-00 et T-2358-00)
Section de première instance

Le procureur général et le sous-ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada ont déposé deux demandes de contrôle judiciaire visant à contester la compétence du Commissaire à l'information à l'égard des deux ordres de production de documents qu'il avait donnés dans le cadre de l'enquête relative au refus du ministère de communiquer certains documents demandés (notamment en invoquant les exemptions prévues à la Loi) et aux refus présumés du ministère de divulguer d'autres documents demandés (notamment en omettant de communiquer les documents en question dans un délai raisonnable).

Selon les ordres donnés, la sous-ministre ou son représentant devait produire les ensembles de documents suivants : les documents visés par les demandes de communication, les documents liés au traitement des demandes en question et à l'enquête et tous avis juridiques connexes. Le procureur général et la sous-ministre Cochrane ont demandé à la Cour d'empêcher le Commissaire à l'information de contraindre Cochrane à témoigner ou à produire des documents suivant les ordres de production et de surseoir à l'exécution de ceux-ci jusqu'au résultat de la demande engagée devant la Cour.

Cette affaire, qui vise à contester les pouvoirs d'enquête du Commissaire à l'information, n'a pas encore été entendue par la Cour. Un compte rendu complet du résultat sera présenté dans le rapport annuel de l'an prochain. Cependant, entre-temps, de nombreuses questions de nature procédurale ont été soulevées, notamment en ce qui a trait à la protection des renseignements confidentiels liés à l'identité de l'auteur de la demande de communication. Ces procédures ont été mises en branle lorsque l'avocat du procureur général et de la sous-ministre ont versé ces renseignements confidentiels dans le dossier public de la Cour. Le Commissaire à l'information a demandé à la Cour, au moyen d'une requête présentée d'urgence, de mettre le dossier sous scellé afin de protéger l'identité de cette personne. Par conséquent, le procureur général et la sous-ministre ont été tenus de déposer des copies de ces documents après avoir supprimé de ceux-ci tous les renseignements susceptibles de révéler l'identité de l'auteur de la demande de communication.

Le conseil canadien des fabricants des produits du tabac, A et B (confidentiel) c. Le ministre du Revenu national, le Commissaire à l'information du Canada et Robert Cunningham (T-877-00) (Section de première instance)

Dans cette affaire, le ministre du Revenu national a d'abord refusé de divulguer à l'auteur de la demande de communication des renseignements provenant de l'industrie du tabac et concernant l'apposition de marques/de vignettes sur les produits de cette industrie. Par suite du dépôt d'une plainte auprès du Commissaire et d'une enquête menée à ce sujet, le ministre du Revenu national a conclu que la preuve ne lui permettait pas de retenir les documents désignés à titre de documents pertinents.

Les mis en cause, soit le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac et d'autres personnes dont les noms ne peuvent être divulgués en raison d'une ordonnance de non-publication de la Cour fédérale du Canada, ont présenté une demande de révision fondée sur l'article 44 de la Loi à l'égard de la décision de communiquer les documents.

Les mis en cause ont soulevé deux grandes questions dans cette affaire, soit celle de savoir si les documents que le ministre du Revenu national a identifiés sont pertinents quant à la demande et si l'exemption prévue au paragraphe 20(1) de la Loi s'applique aux documents en question.

Le Commissaire à l'information est intervenu dans le litige conformément à l'alinéa 42(1)c) afin d'aider la Cour en présentant les éléments de preuve obtenus au cours de l'enquête qu'il a menée au sujet de la plainte connexe.

Les contre-interrogatoires sont terminés; cependant, la date d'audition n'a pas encore été fixée.

C. Cas devant les tribunaux ne mettant pas en cause le Commissaire à l'information

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. c. Le ministre de l'Environnement (T-1111-98) (Section de première instance)

Cette demande de contrôle judiciaire qu'a déposée l'auteur de la demande de communication sous le régime de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* ne porte pas sur les critères juridiques applicables aux exemptions prévues à la Loi. Toutefois, son importance réside dans l'analyse que la Cour fait de la disposition relative aux frais qui est énoncée à l'article 53 ainsi que dans la façon dont elle traite les retards à répondre aux demandes de communication.

Le demandeur a cherché à obtenir la divulgation des communications échangées entre Environnement Canada et Pêches et Océans au sujet des poursuites éventuelles liées au dépôt d'effluents dans la rivière Rouge, la divulgation du contenu de certains dossiers et documents diffusés avant l'adoption du nouveau Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et

papiers ainsi que la divulgation de la liste de diffusion. Le Commissaire a confirmé les exemptions qu'invoquait l'institution fédérale. Un certain nombre de documents ont été communiqués avant et après le dépôt de la demande de contrôle judiciaire, de sorte que le litige portait désormais sur des documents totalisant environ 544 pages et sur une bande vidéo.

Une question a été soulevée au sujet du retard lié à la communication des documents demandés ainsi qu'au sujet de la divulgation des documents qui n'étaient pas visés par une exemption. Des communications partielles ont eu lieu en avril et juillet 1997. L'auteur de la demande de communication a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information, conformément au paragraphe 10(3), au sujet du refus présumé du ministère de communiquer les documents qu'il avait demandés. Le ministère s'est ensuite engagé à donner une réponse complète au plus tard le 30 septembre 1997, mais cette date a été reportée au 28 novembre 1997 en raison du volume de documents. D'autres communications partielles ont eu lieu en septembre 1997, novembre 1997, décembre 1997, février 1998, mars 1998 et même après les dates d'audition de la demande de contrôle judiciaire. De plus, le défendeur a attendu sept mois suivant la date d'une ordonnance de la Section de première instance avant de divulguer des renseignements plus précis au sujet des documents qui, selon le ministère, étaient exclus en raison du privilège du secret professionnel de l'avocat (article 23). Même si la demande de communication nécessitait l'examen de quelque 7 655 pages et de nombreuses consultations avec des tiers,

le juge de première instance (le juge Gibson) a conclu que le retard excessif de la part du défendeur à traiter la demande de communication allait à l'encontre de la politique selon laquelle les demandes de cette nature doivent être traitées de manière sommaire. Par conséquent, des frais ont été accordés au demandeur conformément aux dispositions du paragraphe 53(1) de la Loi et la demande de celui-ci a été accueillie en partie.

***Stenotran Services c. Canada
(ministre des Travaux publics et
des Services gouvernementaux)***
(T-1281-99) (Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté la demande que Stenotran avait déposée sous le régime de l'article 44 afin de contester la décision du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux de divulguer les prix unitaires qu'elle avait proposés. Stenotran s'était vu adjuger un contrat relatif à la prestation de services de sténographie pour le Tribunal de la concurrence. Elle a invoqué l'alinéa 20(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, soutenant que les renseignements étaient des renseignements commerciaux de nature confidentielle qui ont été fournis à une institution fédérale par un tiers et qui ont été traités de façon constante comme tels. Le ministre a répondu que les renseignements n'étaient pas confidentiels et que Stenotran ne les a pas constamment traités comme tels. Le juge de première instance a souligné que la confidentialité devrait être évaluée à l'aide d'un critère objectif et a ajouté qu'il incombait à Stenotran (la tierce

partie) de prouver que les renseignements en question ne devraient pas être divulgués. Il n'a pas été convaincu par la clause de confidentialité énoncée dans la « Demande d'offre permanente », parce que cette clause « garantit seulement que les renseignements produits seront traités de façon confidentielle conformément aux dispositions de la Loi [sur l'accès à l'information]. De plus, l'offre permanente comportait une clause de divulgation par laquelle la société avait consenti à la divulgation des prix unitaires de son offre permanente et cette clause de divulgation ne s'appliquait pas uniquement au bénéfice des autres organismes gouvernementaux.

Coopérative fédérée du Québec c. Canada (Agriculture et Agroalimentaire) (T-1798-98)
(Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté la demande de révision qu'a présentée la Coopérative fédérée (la tierce partie) sous le régime de l'article 44 à l'égard de la décision du gouvernement de communiquer les renseignements fournis à l'Agence canadienne d'inspection des aliments au sujet des rapports d'inspection d'établissements. La tierce partie a invoqué les exemptions énoncées aux alinéas 20(1)c) et d) de la Loi pour justifier sa position quant au refus de communiquer les documents en question. Le juge de première instance a conclu que l'accès à l'information ne devrait pas être interdit du seul fait que celle-ci puisse être défavorable aux personnes qu'elle concerne. La Coopérative fédérée n'a pas prouvé, comme elle devait le faire selon les alinéas 20(1)c) et d), que la

communication pourrait donner lieu à une probabilité raisonnable de pertes financières appréciables, nuire à la compétitivité des personnes concernées ou entraver des négociations en vue de contrats ou à d'autres fins. Il n'y a pas lieu de présumer un traitement injuste ou une présentation non équilibrée de l'information en question par les médias. Le juge de première instance a également rejeté l'argument de la tierce partie selon lequel le public n'interpréterait pas correctement les renseignements. Il a conclu que la tierce partie a formulé de simples affirmations au sujet des conséquences de la divulgation et n'a pas respecté le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable » établi dans la jurisprudence. Il a donc ordonné la communication des renseignements demandés dès l'expiration du délai dont la Coopérative fédérée dispose pour interjeter appel de cette décision.

Blank c. Canada (ministre de l'Environnement) (T-1474-99, T-1477-99) (Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté deux demandes fondées sur l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* dans lesquelles le demandeur a soutenu que le ministre de l'Environnement a omis de lui fournir certains documents demandés dont il soupçonnait l'existence. Le juge de première instance a statué que la Cour ne peut qu'ordonner la communication à titre de redressement et que, par conséquent, elle ne peut exercer sa compétence si la communication a déjà été faite. De plus, les éléments de preuve tendant à démontrer que la communication de documents est refusée ne doivent pas se

limiter à de simples soupçons. Le juge de première instance a conclu qu'aucun refus de communication réel ou implicite n'avait été prouvé et que la Cour n'avait pas compétence pour rendre une ordonnance exigeant une [TRADUCTION] « recherche et une communication plus complètes ». Il a ajouté que les frais supplémentaires de 5 700 \$ et le dépôt de 50 p. 100 que l'institution fédérale a exigés étaient raisonnables à l'égard de la recherche et de la préparation de renseignements susceptibles de figurer dans des messages électroniques supprimés. Il a souligné que la Loi accorde à l'institution fédérale le pouvoir discrétionnaire d'apprécier l'ampleur de la demande par rapport au temps et aux efforts nécessaires en vue de fournir les renseignements et de déterminer ensuite s'il faut exiger des frais.

Merck Frosst Canada Inc. c. Canada (ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)
(T-262-98) (Section de première instance)

Le juge de première instance a rejeté une demande de révision fondée sur l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, à l'égard de deux décisions de Santé Canada portant communication partielle de renseignements au sujet du médicament FOSAMAX. Le juge de première instance a statué que Merck Frosst (la tierce partie) n'a pas prouvé, comme elle devait le faire, que les exemptions suivantes s'appliquaient : alinéas 20(1)a) (secrets industriels), 20(1)b) (renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon

constante par ce tiers) et 20(1)c) (renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité). La tierce partie n'ayant décrit aucun renseignement à titre de secrets industriels dans ses communications avec Santé Canada, elle ne peut donc soutenir valablement que l'alinéa 20(1)a) s'applique. Étant donné qu'une bonne partie des renseignements se trouvent dans le domaine public et que Merck Frosst n'a présenté aucun élément de preuve démontrant que les renseignements étaient confidentiels, les critères de l'alinéa 20(1)b) n'ont pas été respectés. En ce qui concerne l'alinéa 20(1)c), Merck Frosst n'a pas prouvé à la Cour que la communication des renseignements demandés comportait un « risque vraisemblable de préjudice probable ». La preuve par affidavit que la société a déposée ne renfermait que de simples affirmations au sujet de la possibilité d'un préjudice.

D. Changements législatifs

I. Modifications touchant la *Loi sur l'accès à l'information*

Lorsque la loi intitulée *Loi portant mise en vigueur de l'Accord définitif niska* a été promulguée le 11 mai 2000, plusieurs autres lois ont été modifiées, y compris la *Loi sur l'accès à l'information*, dont l'article 13 a été modifié par adjonction, après l'alinéa (1)d), de ce qui suit :

e) d'un gouvernement autochtone et par adjonction, après le paragraphe (2), de ce qui suit :

Définition de « gouvernement autochtone » :

(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*.

Nouvelles institutions fédérales

Au cours de l'exercice financier 1999-2000, de nouvelles institutions fédérales sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* alors que d'autres ont été supprimées ou abolies. Les modifications suivantes ont été apportées à l'Annexe I de la Loi :

« Comité des griefs des Forces canadiennes » et « Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire » sont ajoutés sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 35, art. 106, en vigueur le 1^{er} décembre 1999 dans le cas de la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire et en vigueur le 1^{er} mars 2000 dans le cas du Comité des griefs des Forces canadiennes).

« Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 25, par. 160(2), en vigueur le 31 mars 2000).

« Administration portuaire de Belledune » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2000-175, Gaz. Can., partie II, en vigueur le 4 mai 2000).

« Commission de contrôle de l'énergie atomique » est supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » et « Commission canadienne de sûreté nucléaire » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1997, ch. 9, art. 83 et 84, en vigueur le 31 mai 2000).

« Instituts de recherche en santé du Canada » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2000, ch. 6, art. 42, en vigueur le 7 juin 2000).

« Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2000, ch. 17, art. 84, en vigueur le 5 juillet 2000).

« Anciens combattants » est remplacé par « Anciens Combattants » dans la version française de l'Annexe (2000, ch. 34, al. 94a), en vigueur le 27 octobre 2000).

« Société canadienne des ports » est supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 10, par. 159(1), en vigueur le 1^{er} novembre 2000).

« Commission canadienne du tourisme » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2000, ch. 28, art. 47, en vigueur le 2 janvier 2001).

II. Interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux

Annexe II

L'Annexe II de la Loi énonce certaines interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux. Au cours de l'exercice financier 1999-2000, les modifications suivantes ont été apportées à cette Annexe :

Le renvoi à la « Loi canadienne sur la protection de l'Environnement » et le renvoi correspondant aux « articles 20 et 21 » ont été supprimés (1999, ch. 33, art. 344, en vigueur le 31 mars 2000).

Le renvoi à la « Loi sur le contrôle de l'énergie atomique » et le renvoi correspondant à l'article 9 ont été supprimés et un renvoi à la « Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires » ainsi qu'un renvoi correspondant aux alinéas 44(1)d) et 48b) ont été ajoutés (1997, ch. 9, art. 85 et 86, en vigueur le 31 mai 2000).

Le renvoi au « paragraphe 29(1) » en regard du renvoi à la « Loi sur la concurrence » a été remplacé par un renvoi aux « paragraphes 29(1) et 29.1(5) » (2000, ch. 15, art. 20, en vigueur le 5 juillet 2000).

Un renvoi à la « Loi sur le recyclage des produits de la criminalité » et un renvoi correspondant aux « alinéas 55(1)a, d) et e) » ont été ajoutés (2000, ch. 17, art. 85, en vigueur le 5 juillet 2000).

Le renvoi au « paragraphe 144(2) » en regard du renvoi au « Code canadien

du travail » a été remplacé par un renvoi au « paragraphe 144(3) » (2000, ch. 20, art. 25, en vigueur le 30 septembre 2000).

III. Projets de loi émanant de députés au sujet de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*

Au cours de la deuxième session du 36^e Parlement, six différents projets de loi émanant de députés et visant à réformer la *Loi sur l'accès à l'information* ont été déposés. Ceux qui ont été déposés avant la fin de février 2000 ont été décrits dans le rapport annuel de l'an dernier. Il s'agissait du projet de loi C-206 (présenté par J. Bryden), du projet de loi C-329 (présenté par R. Bailey) et du projet de loi C-418 (présenté par R. Borotsik). Voici les projets de loi qui ont été déposés après le mois de mars 2000 au cours de la deuxième session du 36^e Parlement :

Le projet de loi C-448 a été déposé par B. Gilmour (député allianciste de Nanaïmo-Alberni) le 1^{er} mars 2000. Il visait à faire en sorte que toutes les sociétés d'État deviennent assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le projet de loi n'a pas été présenté en deuxième lecture.

Le projet de loi C-489 a été présenté le 13 juin 2000 par le député allianciste G. Breitzkreuz, de Yorkton-Melville. Le projet de loi visait :

- i. à faire des documents confidentiels du Cabinet des exemptions impératives plutôt que des exclusions;
- ii. à exclure de l'exemption les documents qui renvoient aux documents confidentiels du Cabinet et à certains autres documents sans en révéler la teneur;
- iii. à abrégé le délai d'exemption de vingt à quinze ans dans le cas des documents confidentiels du Cabinet;
- iv. à prévoir que, devant la Cour fédérale, les procédures spéciales en vigueur à l'égard d'autres questions délicates comme la défense soient suivies en ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet et que l'examen desdits documents soit confié uniquement au Commissaire, au sous-commissaire ou à d'autres fonctionnaires désignés.

Le projet de loi n'a pas été présenté en deuxième lecture.

Le projet de loi C-494 a été présenté le 29 septembre 2000 par B. Casey (député conservateur de Cumberland-Colchester). Il visait à assujettir NAV Canada aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le projet de loi n'a pas été présenté en deuxième lecture.

Au cours de la première session du 37^e Parlement qui a débuté en janvier 2001, un seul projet de loi émanant d'un député et visant à réformer la *Loi sur l'accès à l'information* a été déposé jusqu'à maintenant :

Le projet de loi C-249 a été présenté le 7 février 2001 par R. Borotsik (député conservateur de Brandon-Souris). Le projet de loi, qui a été inscrit sur la liste de priorité le 8 février 2001, vise à définir les mots « institution fédérale » de l'article 3 de la *Loi sur l'accès à l'information* de façon que cette expression désigne tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'Annexe I et toute société d'État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, y compris la Commission canadienne du blé.

CHAPITRE VII

Gestion intégrée

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée partagent des services généraux, mais travaillent séparément, en vertu de leurs lois habilitantes respectives. Ces services intégrés – les finances, les ressources humaines, la technologie de l'information et l'administration générale – sont centralisés à la Direction générale de la gestion intégrée pour éviter le double emploi et faire économiser de l'argent au gouvernement comme aux programmes.

La Direction générale est un service frugal, avec un effectif de 19 personnes et un budget représentant 13 p. 100 des dépenses de programme totales. En dépit d'un budget légèrement inférieur à celui de l'année précédente, la Direction générale est parvenue à atteindre ses objectifs. Par exemple, les Services financiers ont pu mettre en oeuvre la Stratégie d'information financière du gouvernement le 1er avril 2000; la conversion à la Norme générale de classification s'effectue conformément au calendrier établi; les obligations découlant de la nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi* ont été respectées; et des progrès considérables ont été enregistrés dans la

mise en oeuvre d'un système de gestion des documents (SGDDI).

Nos ressources

La Direction générale a continué de chercher des façons de faire novatrices pour la prestation de son programme sans nuire à la qualité du programme d'accès à l'information pendant l'exercice 2000-2001. Comme on l'a indiqué précédemment, les compressions ont considérablement nuï à la prestation d'un service opportun au public.

Le budget des deux commissariats pour l'exercice financier 2000-2001 était de 13 331 000 \$. Les dépenses réelles pour 2000-2001 ont été de 13 128 178 \$, dont 8 298 784 \$ pour les dépenses liées au personnel, 1 224 909 \$ pour l'achat de services professionnels et spéciaux et 1 366 538 \$ pour l'achat de matériel et d'équipement, c'est-à-dire plus de 80 p. 100 de toutes les dépenses. Le reste, soit 2 237 947 \$, a couvert tous les autres frais, comme la poste, le téléphone, le matériel de bureau et les fournitures.

Le détail des dépenses réelles est présenté au Tableau 1 (ressources par organisme/activité) et au Tableau 2 (ventilation par article de dépense).

Tableau 1 : Ressources en 2000-2001 par organisme/activité

	ETP	% d'ETP	Total	% des dépenses
Vie privée	56	50	7 292 795	56
Gestion intégrée	19	17	1 860 223	14
Information	37	33	3 975 160	30
Total	112	100	13 128 178	100

Tableau 2: Ventilation par article de dépense

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	2 437 876	3 774 726	928 182	7 140 784
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	463 200	544 260	150 540	1 158 000
Transports et communications	67 836	261 299	186 801	515 936
Information	118 470	969 475	3 822	1 091 767
Services professionnels et spéciaux	398 755	584 913	241 241	1 224 909
Locations	510	33 036	27 657	61 203
Réparation et entretien	23 743	327 711	65 359	416 813
Fournitures et approvisionnement	34 461	62 309	54 856	151 626
Acquisition de machines et d'équipement	430 043	734 812	201 683	1 366 538
Autres subventions et dépenses	266	254	82	602
Total	3 975 160	7 292 795	1 860 223	13 128 178

* Les chiffres relatifs aux dépenses ne tiennent pas compte des ajustements de fin d'exercice.

APPENDICE A

FICHES DE RENDEMENT DE DÉLAI

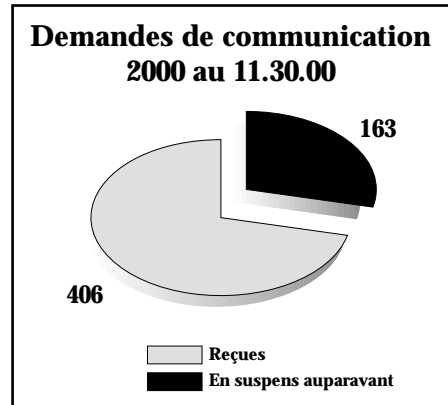
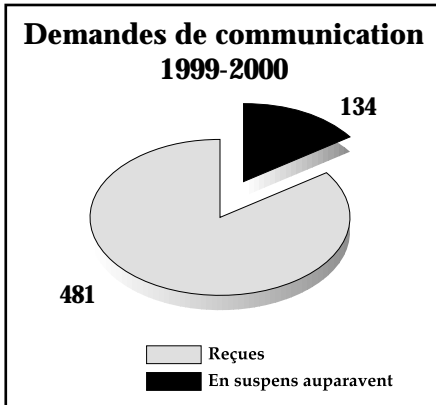
INDEX

DÉPARTEMENT	PAGE #
Pêches et Océans Canada	i – xvii
Agence des Douanes et du Revenu du Canada	xviii – xxi
Défense Nationale	xxii – xxix
Citoyenneté et Immigration Canada	xxx – xxxvi
Transports Canada	xxxvii – xlv
Ministère des Affaires étrangères et du commerce international	xlvi – lii

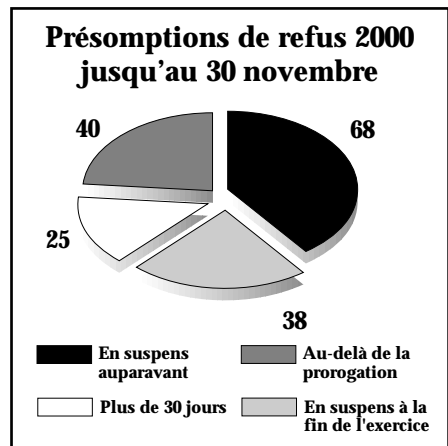
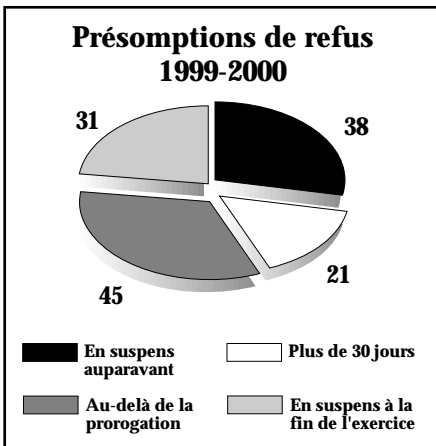
PÊCHES ET OCÉANS CANADA

Données statistiques

1. Demandes



Les graphiques figurant plus haut tracent un portrait fidèle de l'arriéré de demandes de P&O.



Au début de l'exercice 1999-2000, le Bureau d'accès à l'information de P&O avait 134 demandes dont le traitement n'était pas terminé — de ce nombre, 21 (15,7 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 2000-2001 montre une augmentation de l'arriéré en début d'année, 163 demandes étant en suspens — dont 38 (23,3 %) en présomption de refus.

Étant donné que 481 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1999-2000 et 406 en 2000-2001 jusqu'au 30 novembre, l'augmentation de l'arriéré de demandes en présomption de refus au début de l'exercice est une tendance qui, pour le Bureau de l'AAI, représente un fardeau. Nonobstant les considérations relatives au non-respect, cet arriéré doit être éliminé.

Le temps nécessaire au traitement des nouvelles demandes est également l'indice de problèmes dans le respect des délais.

En 1999-2000, les temps de traitement de 31 demandes qui ont été terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ait été demandée se répartissent ainsi :

- 22 (71,0 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 4 (13,0 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 3 (9,5 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
- 2 (6,5 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

En 2000-2001, jusqu'au 30 novembre, le nombre de jours supplémentaires nécessaires pour le traitement de 40 nouvelles demandes dont le délai n'avait pas été prorogé, se répartissait ainsi :

- 27 (67,5 %) ont pris de 1 à 30 jours de plus;
- 6 (15,0 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
- 4 (10,0 %) ont pris de 61 à 90 jours de plus;
- 3 (7,5 %) ont pris plus de 90 jours supplémentaires.

(Ces données ne comprennent pas les chiffres sur le temps de traitement de l'arriéré de présomptions de refus, étant donné que le questionnaire d'auto-évaluation ne demandait pas au Bureau de l'AAI de P&O de fournir l'information.)

En ce qui concerne les prorogations qui ont été demandées et dont l'échéance n'a pas été respectée, on observe les temps de traitement qui suivent.

En 1999-2000 le traitement de 45 des 84 (53,6 %) demandes visées par une prorogation a dépassé l'échéance prévue dans les proportions suivantes :

- 20 (44,4 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 12 (26,7 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 9 (20,0 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
- 4 (8,9 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

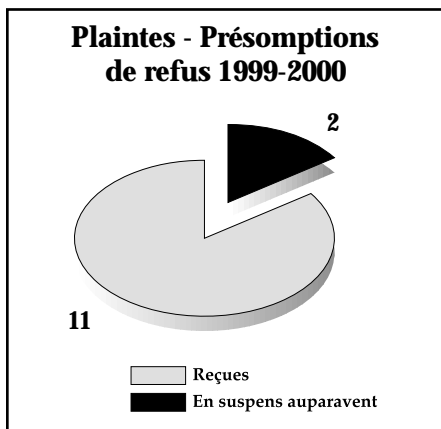
En ce qui concerne les demandes qui ont été reçues et traitées au cours du présent exercice, le traitement de 25 (37,9 %) demandes visées par une prorogation a dépassé l'échéance prévue dans les proportions qui suivent.

- 16 (64,0 %) ont pris de 1 à 30 jours de plus;
- 6 (24,0 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
- 2 (8,0 %) ont pris de 61 à 90 jours de plus;
- 1 (4,0 %) ont pris plus de 90 jours supplémentaires.

Au 30 novembre 2000, 68 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme une présomption de refus. L'on ne connaît pas la durée du traitement de ces demandes au-delà des délais prévus par la Loi.

Il convient de noter que P&O parvient à réduire le temps de traitement des demandes en retard malgré une augmentation du volume de demandes.

2. Plaintes — Présomptions de refus

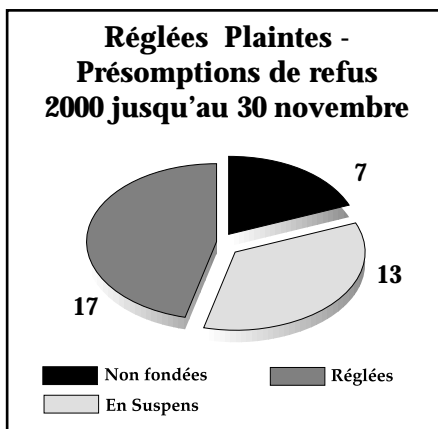


En 1999-2000, le Commissariat à l'information du Canada a reçu 13 plaintes de présomptions de refus contre P&O — 11 (84,6 %) ont été accueillies (régérées).

En 2000-2001, au 30 novembre, le Commissariat à l'information du Canada avait reçu 37 plaintes de présomptions de refus. Sur les 20 plaintes dont l'instruction était terminée, 13 (65 %) ont été accueillies (régérées).

3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes de communication relève du Bureau de l'AAI, sous la direction du directeur de l'AAI, qui est aussi responsable du traitement des demandes présentées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Bureau de l'AAI compte 11 autres employés — un coordonnateur adjoint, sept agents et trois employés de soutien. En 1999-2000 (au 30 novembre), cinq experts-conseils et deux employés de soutien traitaient également des demandes de communication au Bureau de l'AAI. Le directeur de l'AAI est d'avis que le



nombre d'employés n'est pas suffisant pour répondre aux besoins en traitement des demandes d'AAI du Ministère.

4. Bureau de l'AAI — Budget

Le budget salarial de l'AAI pour 2000-2001 s'élève à 561 000 \$ pour 12,1 années-personnes. En 1999-2000, il s'établissait à 461 000 \$ pour 9,0 années-personnes et, en 1998-1999, à 436 000 \$ pour 9,8 années-personnes.

Le budget de fonctionnement de l'AAI pour 2000-2001 s'établit à 302 200 \$. Il s'élevait, en 1999-2000, à 319 300 \$, et, en 1998-1999, à 329 200 \$. Le montant alloué à la formation pour les années mentionnées plus haut n'était pas disponible.

5. Temps accordé pour le traitement des demandes

Le délai de 30 jours prévu par la Loi laisse 20 jours pour le traitement des demandes. Les délais de traitement prévus par P&O sont indiqués ci-après. Le diagramme de P&O prévoit 30 jours ouvrables pour le traitement d'une demande (sans prorogation).

Secteur	Délai de traitement	Réception
	au Bureau de l'AAI	1 jour
	Récupération des documents dans les BPR	10 jours
	Traitement au Bureau de l'AA	17 jours
	Examen et assentiment des BPR*	10 jours — 90 % des demandes
	Communications	1 jour — 35 % des demandes
	Approbation déléguée et envoi postal du Bureau de l'AAI	1 jour

* *Examen ou assentiment : le BPR a transmis les documents au Bureau de l'AAI sans recommander d'exceptions, ou alors le Bureau de l'AAI n'est pas d'accord avec les recommandations du BPR. Les documents sont retournés au BPR, accompagnés des exceptions recommandées par le Bureau de l'AAI pour que le BPR donne son assentiment.*

Sources des retards

Un certain nombre de raisons semblent expliquer le problème des retards à P&O. Parmi ces raisons, citons la communication de renseignements insuffisants à la haute direction et le manque de suivi assuré par cette dernière, l'utilisation trop limitée de la délégation de pouvoirs pour favoriser la prise de décisions aux termes de la **Loi sur l'accès à l'information**, une procédure d'approbation lourde et, enfin, des retards dans la recherche et la récupération des documents dans les BPR.

1. Soutien de la haute direction

Les raisons qui expliquent pourquoi le Ministère ne peut traiter les demandes de communication dans les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* sont variées. La haute direction doit être informée lorsque le nombre de demandes en présomption de refus commence à augmenter et se traduisent par l'accumulation d'un arriéré inacceptable de réponses en retard. Elle doit également être informée des mesures correctives qui peuvent être prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Or, c'est

uniquement au terme d'une analyse des causes des retards que le Ministère peut élaborer un plan pour y remédier.

Pour assurer une surveillance efficace de la procédure de traitement des demandes de communication, la haute direction devrait recevoir des rapports périodiques sur l'état d'avancement du traitement des demandes, y compris en ce qui a trait au respect des délais. Le Bureau de l'AAI de P&O fournit des rapports hebdomadaires aux cabinets de trois des sous-ministres adjoints de l'administration centrale. Les autres sous-ministres adjoints ne reçoivent pas de rapports périodiques, non plus que les bureaux des directeurs régionaux.

Même si on transmet des rapports « sur demande » à la haute direction, il n'y a pas de mécanisme de présentation de rapports systématiques. Pourtant, ces rapports permettent à la haute direction d'évaluer le rendement de l'ensemble du Ministère à la lumière de mesures du rendement prévu. Ce type de présentation de rapports fournit également à la haute direction les renseignements dont elle a besoin pour assurer le suivi des mesures prises dans le but de réduire le nombre des demandes en présomption de refus.

2. Délégation des pouvoirs d'approbation

L'ordonnance de délégation des pouvoirs de P&O définit les pouvoirs et la procédure qui s'appliquent aux recommandations et aux décisions relatives aux demandes de communication. En vertu de l'ordonnance de délégation des pouvoirs datée d'avril 1995, le directeur de l'AAI ou le coordonnateur de l'AAI assume certaines responsabilités aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le poste de coordonnateur de l'AAI a été éliminé (même s'il existe un poste de directeur et de coordonnateur adjoint de l'AAI). L'ordonnance de délégation des pouvoirs doit être mise à jour afin de rendre compte des responsabilités du directeur et du coordonnateur adjoint de l'AAI aux fins de la prise de décisions relative à la Loi. Il serait peut-être possible aussi de confier à des agents de l'AAI la responsabilité de prendre des décisions aux termes de la Loi : on pense notamment aux décisions relatives aux avis aux tiers et aux avis concernant les droits à verser.

3. Procédure d'approbation

Même si, aux termes de l'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur, deux membres du Bureau de l'AAI exercent des pouvoirs délégués, on a dans la pratique recours, du moins à notre avis, à une forme de prise de décisions collégiale qui passe par l'« assentiment ».

Le BPR est censé renvoyer les documents visés par la demande de communication au Bureau de l'AAI, accompagnés de recommandations relatives aux exceptions susceptibles de s'appliquer ou d'indications concernant des documents délicats. À titre d'exemple de documents délicats mentionnés dans l'information transmise

par le Ministère aux BPR, citons ceux qui portent sur des enquêtes en cours, ceux qui sont visés par le secret professionnel liant l'avocat à son client, les résultats de recherche en attente de publication ou les documents confidentiels du Cabinet. On s'attend à ce que le sous-ministre adjoint du secteur ou fonctionnaire délégué approuve les recommandations du BPR avant que les documents ne soient acheminés au Bureau de l'AAI.

Dans de nombreux cas, les documents sont acheminés au Bureau de l'AAI sans aucune recommandation. Lorsque les documents arrivent sans recommandation ou que le Bureau de l'AAI n'est pas d'accord avec les recommandations du BPR, le Bureau de l'AAI retourne les documents ou les recommandations au BPR de l'administration centrale ou régional à des fins d'assentiment. On communique l'assentiment au moyen d'une note d'examen ou d'assentiment. Environ 90 % des demandes sont renvoyées aux BPR aux fins d'examen ou d'assentiment.

Parmi les autres secteurs de l'organisation susceptibles de participer à l'examen, mentionnons le cabinet du ministre (30 % des demandes), les Services juridiques (1 %) et le cabinet du sous-ministre (2 %). En ce qui concerne les bureaux ci-dessus, l'examen se fait parallèlement au volet de la procédure de traitement des demandes de communication axé sur l'examen ou l'assentiment du BPR.

Pour 35 % des demandes de communication, les Communications examinent également les documents en attente de communication. Les Communications reçoivent les documents dans le cadre de la procédure de traitement des demandes.

Le tableau ci-après fait état du temps que les BPR ont pris en 2000-2001 (au 30 novembre) pour mener à bien l'étape de

l'assentiment relativement aux demandes de communication qui ont été réglées au cours de la période.

Rapport sur le rendement — Sommaire

Critères : Type de demande = accès à l'information; Date de création entre le 1^{er} avril 2000 et le 30 novembre 2000

Nom	Nombre de fois	Nombre total de jours ouvrables		Nombre moyen de jours ouvrables	
		Écoulés	En retard	Écoulés	En retard
Examen ou consultation interne					
Affaires autochtones	81	826	363	10,20	4,48
Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels	21	166	56	7,90	2,67
Aquaculture et Sciences océaniques	1	25	3	25,00	3,00
Développement de l'aquaculture	2	8	0	4,00	0,00
Bureau du sous-ministre délégué	1	8	0	8,00	0,00
Garde côtière canadienne (GCC)	17	297	225	17,47	13,24
Région du centre et de l'Arctique	20	173	36	8,65	1,80
Bureau des commissaires	4	22	3	5,50	0,75
Direction des communications	20	258	166	12,90	8,30
Conservation et Protection	11	93	27	8,45	2,45
Services intégrés	3	20	11	6,67	3,67
Cabinet du sous-ministre	1	9	1	9,00	1,00
Services du contentieux du MPO	2	63	52	31,50	26,00
Finances et administration, Services intégrés	7	26	0	3,71	0,00
Gestion des pêches	33	664	498	20,12	15,09
Région du Golfe	20	165	65	8,25	3,25
Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement	8	37	3	4,63	0,38
Ressources humaines	3	3	0	1,00	0,00
Gestion de l'information et services de la technologie	12	45	3	3,75	0,25
Affaires internationales	5	24	2	4,80	0,40
Niveau deux	9	25	0	2,78	0,00
Région des Maritimes 1	03	1 003	355	9,74	3,45
Cabinet du ministre	17	196	116	11,53	6,82
Région de Terre-Neuve	30	285	127	9,50	4,23
Océans	26	227	50	8,73	1,92
Bureau de l'aquaculture générale	1	9	3	9,00	3,00
Région du Pacifique	45	649	394	14,42	8,76
Politiques	15	282	190	18,80	12,67
Coordination des politiques et liaison	1	7	1	7,00	1,00
Planification et coordination des programmes	3	17	1	5,67	0,33
Gestion des biens immobiliers 1		2	0	2,00	0,00
Région Laurentienne	16	149	56	9,31	3,5
Gestion des ressources	24	225	104	9,38	4,33
Direction générale de l'examen	6	17	3	2,83	0,50
Sciences	17	101	25	5,94	1,47

Dans le cadre du processus d'assentiment, le secteur des Politiques reçoit copie des documents liés aux relations fédérales-provinciales, même s'il n'a pas fourni de documents en réponse à une demande et que les documents seront communiqués. Cela se fait par l'envoi d'une note d'examen ou d'assentiment.

Parce que l'assentiment est une forme subtile d'approbation, on ne sait pas de façon précise qui est responsable de prendre des décisions aux termes de la Loi. Même si on utilise des mots comme « examen » et « assentiment » pour décrire cette étape du processus d'approbation, le recours à des approbations et à des avis multiples avant la communication des résultats semble avoir pour effet de créer une culture institutionnelle de « prudence ».

Le tableau montre que le processus d'examen ou d'assentiment représente un facteur important qui contribue aux retards dans le traitement des demandes de communication. Le Ministère y alloue jusqu'à dix jours civils, et le tableau fournit l'information en jours ouvrables. En jours ouvrables, le temps alloué se chiffrerait entre six et huit jours.

La procédure de traitement des demandes de communication devrait être revue de manière que soit éliminé le besoin d'approbations multiples. La révision de l'ordonnance de délégation des pouvoirs et la rationalisation de la procédure d'approbation devraient s'accompagner d'une directive émanant du ministre selon laquelle c'est à la personne qui exerce les pouvoirs délégués que revient la responsabilité de prendre les décisions aux termes de la Loi et d'en rendre compte.

La recommandation ne vise nullement à dissuader l'établissement d'un réseau solide de communications entre les BPR et le Bureau de l'AAI pour discuter d'une demande de communication et de la réponse correspondante. Au sein des institutions, le coordonnateur et les agents de l'AAI sont les employés ayant une connaissance spécialisée de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans le cadre de la préparation des réponses aux demandes de communication, les employés des programmes et les autres personnes associées au traitement des demandes doivent les consulter. Nous estimons en effet que les consultations devraient avoir lieu dans le cadre du traitement des documents par le Bureau de l'AAI, et non faire l'objet d'une étape distincte exigeant des approbations et des examens multiples. Le fait d'ajouter des étapes additionnelles au processus de traitement des demandes ne fait habituellement qu'entraîner des retards dans les délais de réponse et augmenter le nombre de demandes en présomption de refus.

4. Répartition du délai de traitement

La Loi prévoit 30 jours civils pour le traitement des demandes de communication, à moins qu'on ne se prévale d'une prorogation en vertu de l'article 9. Le délai de traitement général est réparti sur l'ensemble des étapes du processus de façon que chacune des parties concernées soit au courant du temps dont elle dispose. À titre d'exemple, les BPR de P&O disposent de dix jours pour repérer et récupérer les documents visés par une demande de communication (entre autres responsabilités à cet égard).

À l'examen du délai de traitement prévu par rapport au délai de traitement réel, on a rapidement constaté que les secteurs de l'organisation qui ont été évalués ne respectaient pas la norme de rendement. Le tableau ci-dessous fournit de l'information sur les retards observés dans la récupération des documents de même que dans le processus d'examen

ou d'assentiment. On n'a pas de données sur le rendement prévu par rapport au rendement réel de l'ensemble des fonctions du Ministère qui ont un rôle à jouer dans le traitement des demandes de communication.

La Loi prévoit 30 jours civils ou 20 jours ouvrables pour répondre aux demandes. Le tableau ci-dessous montre que le délai de réponse moyen, du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, a été de 22,62 jours ouvrables, uniquement pour deux étapes du processus. On ne dispose pas de données sur le temps réel pris aux autres étapes du processus de traitement des demandes de communication.

Il est essentiel de tenir des données sur le rendement à toutes les étapes de la procédure ainsi que de communiquer cette information aux secteurs de l'organisation associés au processus. Pour évaluer l'importance des retards qu'accuse le traitement des demandes de communication et déterminer les mesures correctives qui s'imposent, la

Tableau sur le délai de traitement prévu par rapport au délai réel

Étape du traitement	Nombre de jours civils alloué	Nombre de jours ouvrables réels du 1 ^{er} avril 1998 au 31 mars 1999	Nombre de jours ouvrables réels du 1 ^{er} avril 1999 au 31 mars 2000	Nombre de jours ouvrables réels du 1 ^{er} avril au 30 novembre 2000
Réception	1			
Récupération	10	13,24	20,27	12,17
Traitement	7			
Assentiment	10	9,65	13,29	10,45
Communications	1			
Approbation	1			

haute direction doit également avoir cette information. À l'heure actuelle, elle ne reçoit pas de rapports courants sur les demandes en présomption de refus. De la même façon, seuls les cabinets des sous-ministres adjoints à l'administration centrale reçoivent des rapports courants sur les demandes en présomption de refus (de même que d'autres informations sur la nature et le statut des demandes).

5. Secteurs opérationnels (BPR)

Les BPR sont tenus de chercher et de récupérer des documents visés par les demandes de communication. Ils sont de plus tenus de transmettre les documents au Bureau de l'AAI dans les dix jours civils suivant la réception de la demande par ce dernier.

Dès qu'il reçoit une demande de communication, le Bureau de l'AAI, dans un délai d'environ un jour, fait parvenir au BPR concerné un courrier électronique décrivant la demande (la demande elle-même n'est plus envoyée aux BPR). Au sein du BPR, la personne-ressource est un employé du sous-ministre adjoint sectoriel (dans quelques cas, on communiquera directement avec le bureau d'un directeur général relevant d'un sous-ministre adjoint) à l'administration centrale et du bureau d'un directeur régional. La personne-ressource du BPR doit s'acquitter des tâches suivantes :

- recevoir la note de service relative à la récupération des documents envoyés par le Bureau de l'AAI par courrier électronique;

- transmettre la demande aux bureaux du secteur qui détiennent les documents visés par la demande;
- informer le Bureau de l'AAI de l'état des demandes, au besoin;
- fournir des estimations du temps qu'exigera la recherche des documents;
- faire parvenir tous les documents pertinents en provenance du secteur au Bureau de l'AAI;
- soutenir et orienter les intéressés de façon que le secteur réponde aux exigences et aux délais de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Une fois que le BPR sectoriel a récupéré les documents et préparé des recommandations relatives à la communication ou la non-communication des documents ou désigné les documents comme étant délicats, le sous-ministre adjoint, le directeur régional ou un fonctionnaire délégué approuve les recommandations en y apposant sa signature. Les documents, accompagnés des recommandations, sont ensuite acheminés au Bureau de l'AAI. Dans certains cas, les documents seront envoyés au Bureau de l'AAI sans aucun examen de la part du BPR.

Le tableau ci-dessous présente des données tirées du système ATIP FLOW sur le temps effectivement pris par les BPR au cours de l'exercice jusqu'au 30 novembre pour récupérer les documents par rapport au temps prévu. Il convient de noter que l'information est présentée en jours ouvrables et que le Ministère dispose de 20 jours ouvrables pour répondre à une demande de communication non visée par une prorogation. Lorsqu'une prorogation a été demandée pour des raisons liées à la récupération des documents, le BPR a reçu des jours additionnels dont on a tenu compte dans les statistiques ci-dessous. La colonne « en retard » rend compte du nombre total de jours pris par le BPR pour récupérer les documents une fois le délai prévu expiré. Les données ont trait à tous les dossiers traités entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 2000.

Au cours du présent exercice (au 30 novembre), les BPR ont pris en moyenne 12,17 jours ouvrables pour récupérer les documents. Le délai alloué à cette étape est de dix jours civils. Le tableau ci-après fait état du temps mis par les BPR pour récupérer les documents. La colonne « en retard » indique si les BPR ont respecté le délai prévu par le Ministère pour cette étape de la procédure de traitement des

demandes de communication ou s'ils l'ont dépassé. Le tableau montre qu'on doit insister sur les délais prévus dans la Loi en instituant des mesures favorisant le respect de ces exigences.

Il conviendrait de définir les raisons précises qui expliquent les cas de présomption de refus pour l'exercice en cours (au 30 novembre) ainsi que des mesures visant à réduire le nombre de demandes dans cette situation. Les mesures devraient faire partie d'un plan général visant à faire en sorte que le Ministère assure un « respect important » de la Loi d'ici le 31 mars 2002. Le plan d'amélioration de l'AAI devrait définir les sources des retards et prévoir des objectifs, des tâches, des produits livrables, des étapes clés et des responsabilités. Le plan devrait faire l'objet d'une surveillance de la part du Comité de la haute direction du Ministère.

Rapport sur le rendement — Sommaire

Critères : Type de demande = accès à l'information; Date de création entre le 1^{er} avril 2000 et le 30 novembre 2000

Nom	Nombre de fois	Nombre total de jours ouvrables		Nombre moyen de jours ouvrables	
		Écoulés	En retard	Écoulés	En retard
Récupération					
Affaires autochtones	62	1 314	1 005	21,19	16,21
Secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels	1	1	0	1,00	0,00
Développement de l'aquaculture	7	52	2	7,43	0,29
Bureau des sous-ministres délégués	9	92	43	10,22	4,78
Garde côtière canadienne (GCC)	22	199	51	9,05	2,32
Région du centre et de l'Arctique	48	584	326	12,17	6,79
Bureau des commissaires	30	230	48	7,67	1,60
Direction des communications	73	683	271	9,36	3,71
Conservation et Protection	67	653	274	9,75	4,09
Services intégrés	1	16	8	16,00	8,00
Cabinet du sous-ministre	12	253	195	21,08	16,25
Finances et administration, Services intégrés	62	636	228	10,26	3,68
Gestion des pêches	108	1 663	867	15,40	8,03
Région du Golfe	88	930	386	10,57	4,39
Ressources humaines	19	195	80	10,26	4,21
Gestion de l'information et services de la technologie	92	1 091	480	11,86	5,22
Affaires internationales	20	152	55	7,60	2,75
Niveau deux	7	122	46	17,43	6,57
Région des Maritimes	104	966	348	9,29	3,35
Cabinet du ministre	35	554	313	15,83	8,94
Région de Terre-Neuve	94	1 097	458	11,67	4,87
Océans	74	183	660	15,99	8,92
Bureau de l'aquaculture général	5	58	26	11,60	5,20
Région du Pacifique	122	1 704	649	13,97	5,32
Politiques	84	867	274	10,32	3,26
Planification et coordination des programmes	18	254	147	14,11	8,17
Gestion des biens immobiliers	6	41	9	6,83	1,50
Région Laurentienne	51	477	153	9,35	3,00
Gestion des ressources	69	705	341	10,22	4,94
Direction générale de l'examen	35	359	150	10,26	4,29
Sciences	64	075	656	16,80	1025
Sécurité	1	1	0	1,00	0,00
Ports pour petits bateaux	13	93	27	7,15	2,08
Bureau de projets de l'an 2000	2	12	0	6,00	0,00

6. Bureau de l'AAI

Le Bureau de l'AAI tient le système ATIP FLOW pour la gestion des demandes de communication. Le système est en mesure de produire de nombreux rapports pour la gestion des demandes et la production de rapports s'y rapportant. La préparation de rapports courants fournissant une information ministérielle pertinente et opportune met à la disposition des BPR et de la haute direction l'information dont ils ont besoin pour évaluer la façon dont sont traitées les demandes de communication. De tels rapports courants permettent également la détection des signes avant-coureurs d'une augmentation du volume de demandes. Le Bureau de l'AAI devrait revoir les capacités de présentation de rapports du système ATIP FLOW pour déterminer lesquels pourraient soutenir les efforts déployés pour assurer le bon fonctionnement de la procédure de traitement des demandes de communication.

À P&O, le nombre de demandes de communication et de pages traitées augmente. Pour gérer cette augmentation de la charge de travail, le Bureau de l'AAI retient les services de cinq experts-conseils depuis le 1er avril 2000. Ces experts-conseils (ou entrepreneurs) sont utiles en période de pointe. Lorsque la charge de travail tend à augmenter à long terme au Bureau de l'AAI, l'utilisation à long terme d'experts-conseils ne constitue pas une solution efficace. Il est beaucoup plus cher de faire appel aux services d'un expert-conseil qu'à ceux d'un employé. À l'expiration du contrat de l'expert-conseil, les connaissances des documents et de la procédure de traitement des demandes d'AAI de l'organisation disparaîtront.

7. Formation et documentation de la procédure

Pour que les BPR puissent s'acquitter des responsabilités liées au traitement des demandes de communication qui leur reviennent, on doit miser sur une formation à l'AAI de même que sur des procédures documentées, notamment en ce qui a trait aux délais.

Pour comprendre leurs responsabilités aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, particulièrement en ce qui concerne les délais et les prorogations, les BPR comptent sur un soutien solide de la part du Bureau de l'AAI. En outre, les BPR ont besoin d'informations sur la procédure de même que de directives concernant l'exécution des tâches qui leur sont confiées dans le cadre de la procédure de traitement des demandes d'AAI.

La formation représente un volet essentiel des activités liées à l'AAI. Un programme de formation sur l'AAI planifié et exécuté avec soin donnera aux BPR la capacité de s'acquitter de leurs responsabilités dans le cadre de la procédure. Une approche planifiée permettra d'optimiser les avantages tirés des fonds affectés à la formation.

Le Bureau de l'AAI offre une formation « au besoin ». Une approche proactive à l'égard de la formation compléterait la formation existante. Le Bureau de l'AAI devrait élaborer un plan de formation comprenant un ordre de priorité, le nom des membres du personnel qui pourraient bénéficier d'une formation nouvelle ou additionnelle, le nombre de séances et l'endroit où elles sont offertes et, enfin, les responsabilités du Bureau de l'AAI au titre de la prestation des cours.

C'est le Bureau de l'AAI qui est le mieux placé pour définir les priorités en matière de formation. Grâce à l'interaction dont font l'objet des demandes de communication, il comprend le niveau de connaissances que les BPR ont de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il est également au courant des plaintes concernant les problèmes liés au respect des exigences de la Loi et des enjeux ministériels susceptibles d'avoir un impact sur la Loi.

Le Bureau de l'AAI a élaboré un certain nombre de notes de service, des procédures et des méthodes administratives pour l'AIPRP de même que des documents de formation qui décrivent la procédure de traitement des demandes de communication et les responsabilités des BPR. En outre, le Bureau de l'AAI présente une très bonne description de l'ensemble de la procédure de traitement des demandes de communication, y compris les plaintes, dans le site Internet du Ministère, à l'adresse suivante : http://www.dfo-mpo.gc.ca/atip-aiprp/uguide_f.htm.

L'information qui figure dans les notes de service et les courriels adressés aux BPR décrit en partie la procédure de traitement des demandes de communication et constitue également des rappels utiles et ciblés des tâches qui incombent à chacun.

Mesures prises par la direction à l'égard du problème des retards

1. Secteurs opérationnels (BPR)

P&O est un ministère qui compte environ 10 000 employés assumant des responsabilités diverses, notamment celles qui concernent la Garde côtière, les sciences et l'habitat du poisson, les tâches et les préoccupations relatives à la gestion des stocks de poisson, les droits des Autochtones dans le domaine des pêches, les questions internationales et fédérales-provinciales, les contraventions à la *Loi sur les pêches* et les enquêtes auxquelles elle donne lieu de même que de nombreuses questions juridiques et stratégiques liées à la pêche. Le Bureau de l'AAI possède l'expertise nécessaire pour appliquer les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais ses agents ne peuvent être des spécialistes de tous les secteurs d'intervention du Ministère.

Au Bureau de l'AAI, l'absence de recommandations à l'intention de la plupart des BPR de P&O concernant le traitement des documents (le bien-fondé de les exempter, d'en prélever des parties ou de les communiquer) représente une grave préoccupation depuis un certain temps. L'absence de recommandations a été à l'origine de nombreux retards dans le traitement des demandes de communication. Les agents de l'AAI communiquent sans cesse avec de nombreux BPR pour clarifier la nature et le caractère délicat des documents avant que le Bureau de l'AAI ne soit en mesure de décider si les

documents en question devraient être exclus ou communiqués. De plus, on compose avec une lourde procédure d'examen et d'assentiment ou d'approbation en partie en raison de l'absence de recommandations reçues au départ, c'est-à-dire au moment où les documents sont récupérés par les BPR et transmis au Bureau de l'AAI. Le processus d'examen ou d'assentiment entraîne de nouveaux retards.

Pour faciliter la communication opportune des documents au Bureau de l'AAI, le coordonnateur de l'AAI a ramené de deux à un le nombre d'exemplaires que les BPR doivent fournir des documents pertinents. Étant donné le grand nombre de pages traitées par P&O (plus de 130 000 au cours du dernier exercice), la mesure s'est soldée par une diminution marquée du temps et des formalités administratives pour les BPR.

2. Soutien de la direction

Le sous-ministre et le sous-ministre adjoint des Services intégrés de P&O ont fait parvenir des notes de service pour clarifier les rôles et les responsabilités des employés de P&O concernant la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces notes de service établissaient clairement que les intéressés doivent formuler des recommandations au moment où les documents sont récupérés par les BPR et acheminés au Bureau de l'AAI.

En 2000, le Bureau de l'AAI a également commencé à communiquer avec tous les BPR au moyen de notes de service envoyées par courrier électronique plutôt que de notes de service sur support papier. On utilise le courrier électronique pour informer les BPR des détails relatifs au traitement des demandes de communication. Il s'agit

d'une autre initiative qui a permis d'économiser un temps considérable dans le traitement des demandes en réduisant les formalités administratives pour les BPR de P&O. La note de service transmise aux BPR de l'administration centrale et aux régions contient des directives claires sur la récupération des documents en réponse à une demande de communication. On y précise également que les BPR doivent formuler des recommandations à propos de la communication des documents.

Avec la coopération de tous les secteurs, le coordonnateur de l'AAI a demandé que tous les secteurs désignent une personne-ressource pour l'accès à l'information de manière à faciliter la récupération des documents et le suivi des demandes. Dans leurs secteurs respectifs, ces personnes constituent le premier point de contact pour les dossiers relatifs à l'accès à l'information. Le Bureau de l'AAI a tenu une séance de formation à l'intention de ces personnes. À cette occasion, on a discuté de leurs rôles et de leurs responsabilités de même que de leurs préoccupations. L'initiative a permis de rationaliser le mécanisme de récupération des documents et contribué à faciliter le traitement plus opportun des demandes de communication.

3. Bureau de l'AAI

Des réunions du personnel ont lieu chaque semaine, réunions que les participants mettent à profit pour discuter d'enjeux propres à leurs bureaux et de dossiers particuliers. À cette occasion, on informe également les nouveaux employés (y compris les experts-conseils) des modifications apportées aux procédures

administratives de P&O concernant l'accès à l'information. Le Bureau de l'AAI consigne actuellement les modifications apportées à ses procédures dans un manuel mis à la disposition de tous les employés au moyen d'une unité de disque partagée. Le manuel favorise un traitement uniforme des demandes de communication et assure l'adoption de processus plus efficaces pour la prestation opportune de services d'accès à l'information.

On a préparé une introduction à l'accès à l'information et un résumé des rôles et des responsabilités des employés en la matière, lequel sera inclus dans une trousse d'orientation pour tous les nouveaux employés de P&O. La Direction générale des ressources humaines du Ministère s'affaire présentement à l'élaboration de la trousse. On y regroupera les informations dont auront besoin tous les nouveaux employés de P&O.

En mars 2000, la haute direction a approuvé trois ressources additionnelles pour le Bureau de l'AAI, soit un coordonnateur adjoint de l'accès à l'information (PM-05), un PM-03 à temps partiel et un agent stagiaire (PM-02).

Le problème des retards dans le traitement des demandes de communication représente une priorité à laquelle on entend s'attaquer. Dans le cadre du plan général élaboré pour remédier aux problèmes des retards à P&O, la haute direction du Ministère s'est engagée à fournir, en 2001, des ressources additionnelles au niveau des agents.

4. Formation et sensibilisation – Accès à l'information

Il existe un site Intranet sur l'accès à l'information que les employés de P&O peuvent utiliser et consulter. Un site Internet sur ce même sujet a également été créé et est accessible au grand public.

La formation et la sensibilisation relative à l'accès à l'information est un projet en cours mené par le Bureau de l'AAI. Au cours des deux dernières années, on a organisé des séances dans toutes les régions, et d'autres visites sont prévues dans l'ensemble des régions à chaque année. Au besoin, des séances de sensibilisation sont périodiquement organisées à l'administration centrale.

Recommandations

De l'examen se dégagent les recommandations suivantes :

- Il incombe directement au coordonnateur de l'AAI d'assurer le respect de la *Loi sur l'accès à l'information*, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture du respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéfectibles du ministre et du sous-ministre. Le soutien de l'élaboration et du contrôle d'un plan d'amélioration de l'AAI par la haute direction est un moyen d'aider le Ministère à s'engager à respecter les délais prescrits par la Loi.

- Le Ministère devrait instituer l'établissement de rapports systématiques sur le temps effectivement pris pour traiter les demandes de communication par rapport au temps prévu de même que sur les mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Les rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au Bureau de l'AAI l'information nécessaire pour évaluer le respect général de la Loi au Ministère de même que le temps que ce dernier met à traiter les demandes en la matière.
- L'ordonnance de délégation des pouvoirs devrait être modifiée afin de refléter l'intention de confier au directeur et au coordonnateur adjoint de l'AAI la responsabilité unique de la prise de décisions aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il conviendrait également d'envisager de confier aux agents de l'AAI le pouvoir de prendre des décisions administratives aux termes de la Loi.
- Le ministre devrait donner au directeur de l'AAI l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.
- Il conviendrait de revoir la procédure d'approbation pour supprimer des étapes qui n'ajoutent rien au processus, en particulier l'étape de l'examen ou de l'assentiment par les Communications.
- Le Ministère devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI. Ce plan devrait définir les sources des retards dans le traitement des demandes de communication, et inclure des objectifs, des tâches, des produits livrables, des étapes clés et des responsabilités qui permettront au Ministère d'assurer un respect important de la Loi. Le Comité de la haute direction du Ministère devrait assurer la surveillance de ce plan.
- Il conviendrait de définir les raisons précises des demandes en présomption de refus pour le présent exercice (jusqu'au 30 novembre) et d'élaborer des mesures correctives qui seraient incluses dans le plan d'amélioration de l'AAI.
- Une fiche documentaire ou un calendrier des échéances prévues devrait être inclus dans le processus. Le document, qui indiquerait clairement les délais de traitement attendus à chacune des étapes du processus de traitement des demandes de communication serait envoyé par courrier électronique aux BPR. La mesure pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas bien le processus à être plus sensibles aux délais serrés.
- Un plan de formation pour 2001-2002 devrait être élaboré et comporter des priorités, une liste des employés pouvant tirer avantage d'une formation nouvelle ou additionnelle, le nombre de séances et l'endroit où elles sont offertes et, enfin, les responsabilités du Bureau de l'AAI au titre de la prestation des cours.

- Dans les cas où il ne sera pas possible de respecter le nouveau délai, le Bureau de l'AAI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissaire à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, éviter le dépôt d'une plainte.
- Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le piètre rendement dans le traitement des demandes de communication.
- Le Ministère devrait respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi au plus tard le 31 mars 2002.
- La formation en matière d'accès à l'information devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres.
- Il conviendrait de revoir le recours à des experts-conseils en période de pointe afin de déterminer l'approche la plus efficace en matière de dotation pour composer avec les augmentations à long terme de la charge de travail en matière d'accès à l'information.

AGENCES DES DOUANES ET DU REVENU DU CANADA

Sommaire

L'Agence a réalisé des progrès dignes de mention dans le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle l'Agence respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre des demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement pour 1999, l'Agence avait reçu la note « F », qui signale un danger; parce que 85,6 % des demandes de communication faites entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1998 ont abouti à une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a voulu voir où en était la mise en oeuvre des recommandations faites dans les fiches de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment, les statistiques indiquaient qu'entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 51,5 %. On a alors constaté que le temps nécessaire pour répondre aux demandes en présomption de refus avait été considérablement réduit par rapport à l'année précédente.

Le présent rapport porte sur les progrès

réalisés par l'Agence au chapitre du respect des délais prescrits par rapport au dernier tour d'horizon, qui a été réalisé en décembre 1999. Il examine aussi les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen de décembre 1999.

Pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, l'Agence assure un respect « limité » de la Loi, ce qui représente la note « C ». Le taux de demandes en présomption de refus s'élève à 14,9 %. Un tel résultat dénote des progrès considérables dans la réduction d'un nombre extrêmement élevé de cas de présomption de refus.

Les tendances pointent toutes dans la bonne direction. Le nombre de demandes en présomption de refus reportées de l'année précédente continue de diminuer, en chiffres absolus aussi bien qu'en pourcentage du nombre de demandes reportées. Le temps pris pour répondre aux demandes en présomption de refus continue à diminuer rapidement, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 2000	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	134	26
31 à 60 jours	52	5
61 à 90 jours	30	6
Plus de 91 jours	43	0

L'Agence voudra peut-être envisager les mesures suivantes pour obtenir la note « B », qui correspond à un « respect important ».

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Pour continuer de façon proactive de réaliser des progrès au chapitre de la réduction du nombre de demandes constituant des présomptions de refus, il conviendrait d'analyser les motifs pour lesquels les demandes de communication débouchent sur une présomption de refus entre le 1er avril et le 30 novembre 2000. Cette analyse permettrait de cerner des mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener l'Agence à respecter complètement les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

L'Agence devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande

constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

2. Plan de formation

Pour maintenir les progrès réalisés jusqu'ici, l'Agence devrait déterminer, pour 2001-2002, ses priorités en matière de formation de manière à réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Le Bureau de l'AAI pourra cerner les priorités en matière de formation en communiquant chaque jour avec les BPR, en analysant les plaintes déposées en vertu de la Loi et en évaluant les problèmes auxquels fait face l'Agence qui peuvent ou non avoir une incidence sur la Loi.

Recommandation n° 2

L'Agence devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant des priorités précises aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

3. Amélioration du rendement

L'Agence devrait continuer de consacrer les ressources nécessaires au renforcement de ses efforts et de son rendement au chapitre du respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, de façon à assurer un « respect important » de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Recommandation n° 3

L'Agence devrait se donner jusqu'au 31 mars 2002 pour assurer un « respect important » des délais prescrits par la Loi.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires au respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

En 2000-2001, d'autres programmes ont versé 800 000 \$ grâce à une réallocation de fonds au sein de l'Agence. Cette somme sera incluse dans la base de financement du Bureau de l'AAI en 2001-2002. À l'heure actuelle, 52 ETP sont approuvés pour le Bureau de l'AAI.

2. L'Agence devrait définir et mettre en oeuvre les mesures additionnelles nécessaires pour assurer un « respect important » des délais prescrit par la *Loi sur l'accès à l'information*, d'ici le 30 décembre 2000.

L'Agence continue d'améliorer ses pratiques visant à réduire le nombre de demandes en présomption de refus. La formation se poursuit, et d'autres mesures devraient être mises en oeuvre en 2001-2002, comme il est expliqué ci-après.

3. L'Agence devrait élaborer et fournir des rapports d'information aux gestionnaires opérationnels sur le rendement réel par opposition au rendement prévu des secteurs de l'organisation responsables du traitement des demandes de communication.

Le 1^{er} avril 2001, une version améliorée du système de suivi de l'AIPRP au Bureau de l'AAI permettra à ce dernier de faire des rapports sur le rendement réel par rapport au rendement prévu des secteurs de l'organisation qui sont associés au traitement des demandes de communication. Les délais prévus pour le traitement des demandes sont :

Préparation initiale — 4 jours
Recherche, repérage et transmission des documents au Bureau de l'AAI — 8 jours
Analyse des documents — 10 jours
Préparation des documents — 6 jours
Approbaton — 2 jours

Pour les BPR, la moyenne actuelle est de sept jours. L'on n'assure toutefois pas le suivi du temps qu'il faut pour demander aux BPR les documents manquants, le cas échéant. Ce n'est souvent qu'au stade de l'analyse qu'on constate l'absence de documents.

4. Le Ministre devrait charger le coordonnateur par écrit d'exercer le pouvoir qui lui est délégué de répondre aux demandes dans les délais prescrits, que le processus d'approbation supérieure ait été mené à bien ou non.

Le coordonnateur de l'AAI a tous les pouvoirs délégués, mais n'a pas reçu instruction du Ministre d'exercer les pouvoirs en question lorsque les délais ne sont pas respectés.

5. La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.

Le coordonnateur de l'AAI rencontre tous les comités de gestion des Sous-commissaires pour sensibiliser les intéressés. En outre, quelque 700 employés ont, cette année, été sensibilisés à la Loi.

Le Bureau de l'AAI est en train de mettre sur pied un groupe de la politique, la consultation et la formation. Ce dernier élaborera un plan d'action en matière de formation pour 2001-2002. L'on prévoit la mise au point d'un module de formation pour les nouveaux gestionnaires. Le gestionnaire de la formation en AAI

travaillera avec la Direction générale des ressources humaines pour déterminer la façon dont ce module de formation pourra mieux répondre aux besoins des nouveaux gestionnaires.

6. Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient exiger le respect des délais fixés à l'interne et prévus par la Loi.

Le respect des attentes du programme d'AAI comptait parmi quelques engagements clés proposés relativement au cycle des accords de rendement de 2000-2001 pour les EX et les SM. Même si on n'en a pas fait un « engagement clé » pour l'ensemble de l'Agence, le respect des exigences du programme était mentionné dans la ligne directrice sur la préparation des accords de rendement, à titre d'exemple de la façon dont un engagement clé peut s'appliquer à l'organisation d'un cadre et, par conséquent, faire partie de l'accord de rendement. La ligne directrice relative à l'exécution des programmes mentionnait ce qui suit :

[TRADUCTION]

« Les objectifs devraient être le plus précis possible (par exemple, augmentation en pourcentage du nombre de dossiers traités par ETP; respect des délais de réponse prescrits pour les demandes d'AAI dans X % des cas). »

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Sommaire

Le Ministère a réalisé des progrès dignes de mention dans le respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement pour 1999, le Ministère avait reçu la note « F », qui signale un danger parce que 69,6 % des demandes de communication faites entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1998 aboutissent à une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a voulu voir où en était la mise en oeuvre des recommandations faites dans les fiches de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment, les statistiques indiquaient qu'entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 38,9 %. On a alors constaté que le temps nécessaire pour traiter les demandes en présomption de refus avait considérablement diminué par rapport à l'année précédente.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère au chapitre du respect des délais prescrits par rapport au dernier tour d'horizon, qui a été réalisé en décembre 1999. Il examine aussi les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen de décembre 1999.

Pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, le Ministère assure un respect « médiocre » des délais prescrits par la Loi, ce qui lui vaut la note « D », puisque le taux de demandes en présomption de refus s'élève à 17 %. Un tel taux dénote des progrès considérables au chapitre de la réduction d'un nombre extrêmement élevé de cas de présomption de refus.

Si on excepte le temps mis pour répondre aux demandes visées par une prorogation qui sont en présomption de refus, toutes les tendances montrent une diminution plus prononcée du nombre de demandes en présomption de refus. Le nombre de demandes reportées de l'exercice précédent en tant que demandes en présomption de refus continue de diminuer. Le temps pris pour traiter ces demandes en présomption de refus continue lui aussi de diminuer rapidement pour ce qui est des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 2000	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	126	39
31 à 60 jours	36	1
61 à 90 jours	12	0
Plus de 91 jours	5	1

En ce qui concerne les demandes en présomption de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation, le tableau ci-après fait état d'une augmentation du nombre de demandes.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 2000	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	30	36
31 à 60 jours	7	12
61 à 90 jours	2	4
Plus de 91 jours	2	0

Le Ministère voudra peut-être envisager les mesures qui suivent pour soutenir les progrès qu'il réalise en vue de l'obtention de la note « B », soit un « respect important » des délais prévus dans la Loi sur l'accès à l'information.

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Pour continuer de façon proactive de réaliser des progrès au chapitre de la réduction du nombre de demandes en présomption de refus, le Ministère devrait analyser les raisons de chaque demande en présomption de refus pour la période du 1er avril 2000 au 30 novembre 2000. L'analyse permettrait de cerner les mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener le Ministère à respecter de façon importante les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

2. Plan de formation proactif

Le Bureau de l'AAI est bien placé pour définir les besoins en formation liée à l'AAI au sein du Ministère. Jusqu'ici, le Bureau de l'AAI, à l'égard de la formation, s'est contenté de répondre aux problèmes à mesure que ceux-ci se posent.

Les besoins en formation peuvent être définis à partir des interactions quotidiennes avec les BPR, lesquelles ont trait aux plaintes portées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et aux séances d'information sur les politiques et d'autres enjeux concernant la Loi. Il conviendrait d'établir un ordre de priorité des besoins en formation pour planifier de façon stratégique les secteurs ou bureaux où l'on pourra tirer le meilleur parti de la formation en matière d'AAI.

Recommandation n° 2

Le Ministère devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant un ordre de priorité précis aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

3. Feuille d'information

L'établissement d'un plan qui fait clairement état de la répartition des jours alloués pour le traitement des demandes de communication, par étape et par unité organisationnelle responsable, donne à tous les membres de l'« équipe » la possibilité de comprendre le rôle critique qu'ils jouent dans une démarche assortie de délais serrés. Cette information devrait faire partie des renseignements courants qui accompagnent chaque demande de communication.

Recommandation n° 3

De l'information sur le nombre de jours alloués pour chacune des étapes de la procédure de traitement des demandes de communication devrait faire partie des renseignements qui accompagnent chacune des demandes.

4. Contrats de rendement

Le Ministère cherche à déterminer à quel niveau de gestion les contrats de rendement comprendront des objectifs relatifs au respect des délais prévus pour l'AAI. L'obligation de rendre des comptes à cet égard devrait revenir aux employés du Ministère qui sont responsables de la gestion des échéances relatives à la procédure de traitement des demandes de communication.

Recommandation n° 4

Les contrats de rendement devraient prévoir l'obligation pour les gestionnaires opérationnels de respecter les délais de traitement des demandes de communication fixés à l'interne et dans la Loi.

5. Poursuite des améliorations

Le Ministère a réalisé des progrès considérables dans la réduction du nombre de demandes en présomption de refus faisant l'objet de plaintes. Il importe de poursuivre ces efforts pour préserver l'amélioration dont témoignent les progrès réalisés jusqu'ici.

Recommandation n° 5

Le Ministère devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires au respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* afin de parvenir à un respect important de ceux-ci d'ici le 31 mars 2002.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. Le Ministère de la Défense nationale devrait continuer de déployer les ressources et les efforts requis pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Ministère a continué de consacrer des ressources afin de répondre aux exigences de la Loi. En raison de problèmes de recrutement, le Ministère s'en est remis à des experts-conseils pour combler les lacunes dans les niveaux de dotation existants. Le Ministère voit dans le recours à des experts-conseils du secteur privé une solution à court et à moyen termes dans l'attente de la mise en oeuvre d'un plan de dotation. Le plan de dotation permettra de réaliser une réduction marquée du travail confié à des sous-traitants

d'ici la fin de 2000-2001. Le plan prévoit notamment la reclassification des postes de préposés à l'AAI à des niveaux appropriés et la dotation des postes nécessaires à la réduction du recours à des experts-conseils. Les difficultés de recrutement qu'éprouve le Ministère semblent attribuables à la pénurie de spécialistes de l'AAI, un certain nombre d'autres ministères et organisations recrutant également de telles personnes.

2. Le Ministère devrait définir et instaurer les mesures additionnelles qui permettraient de respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi sur l'accès à l'information d'ici le 31 décembre 2000.

Comme on l'a déjà mentionné, et le plus récemment dans un rapport provisoire que le sous-ministre de la Défense nationale a présenté au Commissaire à l'information, le coordonnateur de l'AAI est d'avis que le Ministère a apporté des modifications importantes à ses procédures et à sa culture concernant l'administration des problèmes liés à l'accès à l'information. Le coordonnateur prévoit que l'élaboration et la mise en oeuvre des nouvelles mesures (au-delà de celles envers lesquelles le Ministère s'est déjà engagé) seront précédées par une période au cours de laquelle les pratiques récemment révisées feront l'objet d'un suivi, d'une évaluation et, au besoin, d'améliorations.

3. Le Ministère devrait préparer et distribuer aux gestionnaires opérationnels des rapports d'information comparant le rendement réel à celui prévu pour les secteurs de l'organisation ayant part au processus d'accès à l'information.

L'information concernant le rendement prévu par rapport au rendement réel est diffusée au niveau des sous-ministres adjoints et dans les BPR. Dans le cadre du plan d'activités pour 2001-2002, le Bureau de l'AAI « élaborera et mettra en oeuvre des indicateurs de rendement pour les BPR ». Les travaux d'élaboration devraient être terminés le 31 août 2001, et la mise en oeuvre, le 31 octobre 2001.

4. La Défense nationale devrait établir un plan en vue de la prestation d'une formation aux BPR et mettre à jour les procédures d'AAI que suivent les BPR et le Bureau de l'AAI.

Des procédures relatives à l'AAI ont été élaborées pour les BPR de l'ensemble du Ministère. Elles sont présentées sous forme de directives et d'ordres administratifs ministériels accessibles sur supports papier et électronique. La section de la politique et de la formation en matière d'AAI s'emploie à remanier l'aide-mémoire inclus dans les dossiers de l'AAI acheminé aux BPR afin d'en améliorer l'utilité à titre de guide supplémentaire pour les BPR.

La section de la politique et de la formation en matière d'AAI est en train d'élaborer un manuel destiné aux employés du Bureau de l'AIPRP. On devrait s'entendre sur le contenu du manuel au plus tard le 31 mars 2001. Entre-temps, on s'en remet, pour ce qui est de la procédure, aux lignes directrices administratives relatives à l'AAI émises par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le Bureau de l'AAI se consacre à l'élaboration d'un programme de formation spécifique et approfondi pour les BPR (aucune date cible n'a encore été arrêtée). À l'heure actuelle, le Bureau propose un programme très général à l'ensemble des employés.

Dans le plan d'activités, le Bureau de l'AAI s'est également fixé comme objectif de suivre et d'accroître la sensibilisation et la formation initiale à l'AAI ainsi que d'élaborer un programme de formation pour les nouveaux employés affectés à l'AAI (le programme de formation pour ces derniers devrait être terminé le 31 mai 2001).

5. **Le ministre devrait donner à la coordonnatrice l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais prescrits, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.**

Le Ministère n'a pas donné suite à la recommandation.

6. **Il conviendrait de resserrer les délais de traitement en abandonnant certains processus ou en prévoyant que ceux-ci soient menés simultanément. Une fiche documentaire indiquant clairement les échéances pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication devrait être élaborée.**

Des améliorations sont constamment apportées au processus de traitement des demandes de communication. La procédure ne prévoit pas d'approbation de la part des Affaires publiques. Les BPR sont informés des délais prescrits pour la récupération des documents, même si, dans le cadre de la procédure, on ne fait pas circuler de fiche documentaire.

De concert avec les BPR, le Bureau de l'AAI s'emploie à définir plus tôt dans le processus tout besoin de prorogation en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*

7. **Si une demande est en suspens depuis près d'un an, le Bureau de l'AAI devrait informer le demandeur de la teneur de l'article 31, soit la limite d'un an pour le dépôt d'une plainte.**

Le Bureau de l'AAI donnera suite à cette recommandation au cours de l'exercice 2000-2001. (Dans la lettre de clôture, il est indiqué au demandeur qu'il dispose d'une période maximum d'un an pour porter plainte auprès du Commissariat à l'information du Canada, même si la disposition ne s'applique pas à une demande en suspens.)

- 8. Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient exiger l'observation des délais de réponse établis à l'interne et dans la Loi.**

On envisage d'inclure la disposition à titre d'indicateur de rendement pour tous les BPR. Le Ministère doit encore déterminer le niveau de gestion auquel l'indicateur s'appliquera.

- 9 La formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.**

Les objectifs relatifs à la formation établis pour 2001-2002 sont résumés au point 3.

La coordonnatrice de l'AAI croit que le cours officiel en voie d'élaboration à l'intention des points de contact sectoriels des BPR sera obligatoire.

- 10. L'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur (5 avril 1995) habilite la coordonnatrice de l'accès à l'information ou, en son absence, le titulaire du poste d'officier d'état-major, DAIPRP 3-6, et le sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère), à exercer tous les pouvoirs et à remplir toutes les fonctions du ministre aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle ne précise toutefois pas à qui revient la responsabilité en matière de prise de décisions en vertu de la Loi. Dans la pratique, dans tous les cas sauf les plus simples, cette**

responsabilité semble collective. Il faudrait indiquer clairement à qui incombe la responsabilité de la prise de décisions en vertu de la Loi. De plus, il faut ordonner au délégué d'exercer ses pouvoirs délégués conformément à la Loi.

L'ordonnance de délégation de pouvoirs a été révisée le 12 juillet 2000. En vertu de cette ordonnance, l'ensemble des pouvoirs et des fonctions se rapportant à la Loi sont délégués au directeur et au directeur adjoint du Bureau de l'AAI. Le sous-ministre adjoint, Finances et services du Ministère, peut exercer les pouvoirs et remplir les fonctions en l'absence du directeur ou du directeur adjoint. En outre, on a confié à des chefs d'équipe la responsabilité de signer les avis de prorogation, les estimations de droit, les lettres de consultation et les réponses aux demandes de communication lorsqu'aucun document n'a été récupéré.

- 11. Une fois le nouveau système de suivi en place, la coordonnatrice devrait en utiliser les capacités d'établissement de rapports. Des rapports statistiques et des rapports de suivi des échéanciers pourraient aider à cerner les secteurs qui posent un problème.**

Une copie du rapport d'étape hebdomadaire est produite pour les BPR (voir la réponse à la question no 3).

12 **Lorsqu'une question concernant le Ministère fait la manchette, chose qui se produit périodiquement, il peut alors y avoir un accroissement considérable de la quantité et de la complexité des demandes reçues par le Bureau de l'AAI de la DN. Naturellement, durant des opérations militaires, les priorités de la DN sont la sécurité du personnel des Forces canadiennes et l'intégrité de ses opérations. Cependant, les exigences en matière d'accès à l'information ne peuvent être négligées ou laissées de côté pour aucune considération. Il faudrait donc envisager de créer une équipe additionnelle, qui serait formée pour faire face à des hausses de demandes importantes. Durant les périodes normales de travail, cette équipe pourrait s'occuper des demandes de portée générale et (ou) aider à dispenser de la formation.**

Plutôt que de constituer une équipe chargée de s'occuper des augmentations subites du nombre de demandes, le Bureau de l'AAI a créé des équipes représentant des secteurs de compétence particuliers. Lorsque le processus de recrutement et de dotation pour l'AAI aura été mené à bien, on reviendra sur la recommandation. Le Ministère envisage de recourir à des experts-conseils pour faire face aux augmentations à court terme du nombre de demandes de communication.

CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA

Sommaire

Le Ministère fait des progrès constants dans le respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, mais il devra déployer plus d'efforts pour s'y conformer de façon plus complète.

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre des demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement pour 1999, le Ministère avait reçu la note « F », qui signale un danger, parce que 48,9 % des demandes de communication faites entre le 1er avril et le 30 novembre 1998 aboutissent à une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a voulu voir où en était la mise en oeuvre des recommandations faites dans les fiches de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment, les statistiques indiquaient qu'entre le 1er avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 23,4 %.

Pour l'exercice 2000-2001, le Ministère devait traiter 70 % des demandes de communication dans les délais. Selon le Commissariat à l'information du Canada, cet objectif est en deçà de ce qu'il faudrait pour que les délais prescrits soient respectés. Du 1er avril au 30 novembre 2000, le nombre de demandes constituant une présomption de refus s'élevait à 19,7 %; ce rendement justifie la note « D » qu'a obtenue le Ministère et qui signifie que son rendement est « sous la normale ».

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère au chapitre du respect des délais prescrits par rapport au dernier tour d'horizon, qui a été réalisé en décembre 1999. Il examine aussi les mesures prises à la suite des recommandations de l'examen de décembre 1999.

Le tableau ci-après révèle que le Ministère arrive à réduire son temps de traitement des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation en vertu de l'article 9. Lorsqu'une prorogation est demandée en vertu de l'article 9 de la Loi, le Ministère ne fait aucun progrès.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	270	180
31 à 60 jours	60	68
61 à 90 jours	40	28
Plus de 91 jours	18	30

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai a été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	126	123
31 à 60 jours	58	55
61 à 90 jours	16	36
Plus de 91 jours	10	27

Même si le Bureau de l'AAI s'est donné un objectif concernant le nombre de demandes traitées dans les délais prévus par la Loi, il n'existe toujours pas de plan général définissant les jalons, les tâches, les produits livrables et les responsabilités permettant de respecter complètement les exigences relatives aux délais. Aucun rapport régulier n'est remis à la haute direction du Ministère ni aux BPR à ce sujet. Des mesures disparates, quoique bien intentionnées, ne pourraient pas être aussi utiles que le serait une approche globale planifiée

visant la réduction significative du nombre de demandes aboutissant à une présomption de refus.

Il convient de transmettre aux BPR et à d'autres secteurs de l'organisme des informations sur les délais prévus et le temps réel, par rapport au temps prévu, requis à chacune des étapes du processus d'accès à l'information. Sans ce type d'information, il ne sera pas facile de cerner les problèmes potentiels liés au respect des délais de la Loi. Ces informations permettront aussi au

Bureau de l'AAI d'aborder de façon proactive les problèmes de respect des délais de la Loi.

La nature des demandes en présomption de refus est aussi susceptible de changer. Jusqu'ici, ces demandes étaient, dans de nombreux cas, liées aux missions à l'étranger. Le coordonnateur du Bureau de l'AAI affirme que, si les retards sont plus courants à toutes les étapes du processus, y compris au Bureau de l'AAI, c'est tout simplement parce que le nombre de demandes ne cesse d'augmenter.

Il est difficile d'élaborer un plan de redressement si l'on n'a pas fait une analyse des raisons pour lesquelles les demandes aboutissent à une présomption de refus. Un sommaire du rendement à l'étape de la récupération de documents par les BPR pour CIC, qui figure à la fin du présent rapport, illustre la grande variation du nombre de jours requis à ce chapitre. En outre, les prévisions du Ministère portant sur les temps de traitement à diverses étapes du processus d'accès à l'information ne sont pas conformes aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* quant aux délais (voir le tableau sur les Temps de traitement partagés à la fin du présent rapport).

Bien des mesures pourraient être prises pour appuyer les activités déjà en cours dans le Ministère pour parvenir à un respect total des exigences de la Loi relatives au temps de traitement. Les recommandations qui suivent décrivent ces mesures.

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Il conviendrait d'analyser les motifs pour lesquels les demandes de communication débouchent sur une présomption de refus entre le 1er avril et le 30 novembre 2000, ce qui aiderait à établir les causes de cette situation dans le Ministère. L'analyse permettrait de cerner des mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener le Ministère à respecter complètement les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Ministère devrait en outre planifier des échéanciers pour le processus de traitement des demandes de communication qui respectent en tout point ceux prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Le Ministère devrait publier un échéancier général pour le traitement des demandes de communication qui soit conforme aux exigences de la Loi quant aux délais.

2. Plan d'amélioration de l'AAI

CIC devrait s'attaquer au problème des retards en élaborant un plan général de gestion des tâches afin de respecter complètement les échéances de la Loi. Le plan devrait cerner les causes des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui, ensemble, permettent de respecter intégralement la Loi. Des efforts non coordonnés consacrés à la réduction du nombre de demandes en présomption de refus ne seront vraisemblablement pas aussi efficaces qu'une série intégrée de mesures établies à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation n° 2

CIC devrait élaborer, d'ici le 1^{er} mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à une amélioration considérable de la conformité avec les dispositions de la Loi.

3. Participation de la haute direction

Tant que la haute direction du Ministère ne prendra pas une part active aux mesures visant le recensement des causes des cas de présomption de refus et l'amélioration de la situation, il ne sera pas facile de respecter complètement les délais prescrits par la Loi. La haute direction devrait comprendre la nature du problème et

participer à l'évaluation du plan instauré pour assurer la réduction du nombre de demandes en présomption de refus.

Recommandation n° 3

Une amélioration constante du rendement est improbable sans une participation et un engagement accrus de la haute direction. Le sous-ministre doit jouer un rôle direct en recevant toutes les semaines des rapports indiquant le nombre de demandes en présomption de refus, les étapes du processus où interviennent les retards et les mesures correctives qui ont été prises ou proposées. Il devrait aussi superviser directement le plan d'amélioration de l'AAI qui permettra à CIC de respecter complètement les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* relatives aux délais.

4. Temps de recherche et d'approbation dans les BPR

Le Ministère doit améliorer le temps nécessaire pour l'extraction des documents s'il veut respecter complètement les exigences de la Loi à ce chapitre. Il devrait aussi cerner les BPR qui éprouvent d'importants problèmes à respecter les délais, et prendre des mesures pour les aider à s'y conformer.

Les BPR doivent avoir en main non seulement des informations sur les délais prévus pour répondre aux demandes de communication, mais aussi les normes de rendement qui s'y rattachent.

Recommandation n° 4

Il faudrait fournir aux BPR et aux autres secteurs de l'organisation qui ont des responsabilités au chapitre du traitement des demandes de communication, dès le 30 avril 2001, des renseignements sur le rendement prévu par rapport au rendement réel.

5. Volume des demandes

Au cours des trois dernières années, le nombre de demandes de communication adressées au Ministère a considérablement augmenté. Le Ministère mérite nos félicitations pour avoir augmenté le nombre d'employés affectés à l'AAI afin de répondre à l'accroissement du volume. Puisque l'augmentation du nombre de demandes est constante, il devrait planifier en fonction des années à venir les besoins en personnel et autres ressources pour régler le problème des demandes en présomption de refus, conformément au mode de fonctionnement du Bureau de l'AAI.

Recommandation n° 5

CIC devrait continuer de fournir les ressources et efforts nécessaires pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'améliorer grandement le respect de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. CIC devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires au respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Dans le cadre de l'initiative de l'intégrité des programmes, le Ministère a fait une présentation au Conseil du Trésor pour demander plus d'employés et de matériel informatique pour l'AAI. Le Bureau de l'AAI a aussi obtenu 10 ETP supplémentaires pour l'exercice 2000-2001.

2. Un plan global devrait être élaboré pour permettre à CIC d'être à même de respecter dans une large mesure les délais prévus par la *Loi d'ici le 31 mars 2001*, et ce plan devrait préciser les étapes clés, les objectifs, les tâches, les produits livrables et les responsabilités.

Même si le Commissariat à l'information a établi un objectif, il n'existe toujours pas de plan général qui précise les étapes clés, les tâches, les objectifs, les produits livrables et les responsabilités nécessaires au respect complet des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. L'objectif en matière de présomption de refus a été établi

à 30 % des demandes pour l'exercice 2000-2001; pour l'exercice 2001-2002, il sera fixé dans le contexte des processus de planification opérationnelle et d'établissement du budget.

3. CIC devrait fournir de l'information aux BPR et à d'autres secteurs de l'organisation sur le délai d'exécution réel à chaque étape du processus de traitement des demandes de communication et la façon dont cela se compare aux délais d'exécution de référence.

Les BPR et les autres secteurs de l'organisation ne reçoivent toujours pas de rapports réguliers sur le rendement prévu et le rendement réel au chapitre du respect des délais prescrits par la Loi. Le Bureau de l'AAI présente deux fois par année au Comité exécutif du Ministère un rapport sur le programme d'AAI dans son ensemble, rapport indiquant les mesures prises pour arriver à respecter les exigences de la Loi en matière de délais.

Le rendement général concernant le respect des exigences fait l'objet d'un rapport mensuel remis au SMA et d'échanges entre le directeur général et le SMA, Services ministériels. Le Bureau de l'AAI produit aussi des rapports mensuels où la haute direction peut trouver des informations sur le taux de respect des délais, le volume des demandes reçues, traitées et parachevées, de même que sur le nombre de plaintes adressées au Commissaire à l'information par les personnes qui ont présenté les demandes en question.

CIC conclut que cette recommandation est digne d'intérêt, mais qu'elle ne peut être appliquée de façon continue pour le moment. Pour produire régulièrement des rapports, il faudrait que les ETP délaissent le traitement des demandes pour s'attaquer à cette tâche, ce qui aurait des répercussions sur le taux de respect.

4. La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.

Le Ministère n'a pas de programme de formation obligatoire pour les gestionnaires. Des séances de formation sur l'AAI sont dispensées dans certains contextes (pour les gestionnaires des programmes des régions internationales), sur demande. Le Ministère est en train d'élaborer un plan de formation sur l'AAI; une première version est terminée.

5. Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient exiger le respect des délais fixés à l'interne et prévus par la Loi.

CIC a évalué cette recommandation, mais ne l'a pas appliquée.

6. Il est peu probable que le rendement de CIC continue à s'améliorer en l'absence d'une participation et d'un leadership accrus de la part de la haute direction. La sous-ministre doit s'investir personnellement dans ce projet en recevant des rapports hebdomadaires qui indiquent le

nombre de demandes considérées comme étant une présomption de refus, les secteurs où il existe des problèmes de retard et les mesures correctives qui sont adoptées ou proposées. La sous-ministre doit veiller elle-même à la mise en oeuvre d'un plan grâce auquel CIC sera à même de respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi.

Le Ministère a évalué cette recommandation, mais n'y a pas donné suite. Aucun plan général n'exige que la sous-ministre examine des rapports détaillés sur le rendement, et aucun rapport hebdomadaire n'est produit. Néanmoins, des rapports mensuels sont produits pour le SMA, Services ministériels, et font l'objet d'échanges. Le directeur général s'intéresse désormais couramment au suivi de deuxième et de troisième instance des dossiers. On ne demande la participation du directeur général que dans de très rares cas.

- 7. Il conviendrait d'examiner la marche à suivre relative aux BPR et à l'obtention de l'information auprès des missions à l'étranger. Dans la mesure du possible, le personnel des secteurs qui reçoivent un volume important de demandes de communication devrait suivre une formation pour être en mesure de relever les demandes justifiant une prorogation du délai. Un message par courrier électronique ou télécopieur, même si la technologie est instable, peut s'avérer plus rapide que le courrier diplomatique. Cette première prise de contact peut inciter le Bureau de l'AAI à envoyer l'avis nécessaire à temps.**

Il n'y a pas eu de rapport établi sur le mode de fonctionnement de la valise diplomatique et les solutions de rechange à celle-ci. Le Ministère demande des prorogations à l'intérieur du délai de 30 jours. Les études se sont attachées à l'utilisation possible de la technologie d'imagerie dans les principaux bureaux de visas à l'étranger.

TRANSPORTS CANADA

Sommaire

Le Ministère a réalisé des progrès dans le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Au début de l'an 2000, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre des demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement, le Ministère avait reçu la note « F », qui signale un danger, parce que 30,6 % des demandes de communication faites entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1999 avaient abouti à une présomption de refus.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère au chapitre du respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis l'établissement de la dernière fiche de rendement. Il reprend les recommandations faites dans la fiche de rendement et fournit de l'information sur l'état de la mise en application de chacune des recommandations. Il contient en outre de nouvelles recommandations ayant pour but d'aider le Ministère à se conformer aux délais prescrits par la Loi.

Par rapport à celles de la fiche de rendement, les données actuelles concernant les cas de présomption de refus montrent des tendances positives. Même si le Ministère a une fois de plus obtenu la « F », qui signale un danger, le taux de présomption de refus est passé de 30,6 % à 23,7 % au cours du présent exercice. On a réussi à faire diminuer le nombre de demandes en présomption de refus malgré une augmentation du nombre total de demandes de communication. En effet, le nombre de demandes, qui s'était élevé à 232 du 1^{er} avril au 30 novembre 1999, est passé à 317 pour la même période en 2000-2001.

Le nombre de demandes en présomption de refus reportées de l'année précédente, qui était de 31 pour 86 le 1^{er} avril 1999, est passé à 26 pour 110 le 1^{er} avril 2000.

Le temps de traitement des demandes en présomption de refus a diminué pour celles qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation, mais a augmenté lorsque les délais ont été prolongés en vertu de l'article 9 de la Loi, comme l'illustrent les tableaux suivants.

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	22	20
31 à 60 jours	2	3
61 à 90 jours	2	0
Plus de 91 jours	1	0

Tableau : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai a été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	8	15
31 à 60 jours	1	4
61 à 90 jours	4	4
Plus de 91 jours	1	4

Le temps nécessaire pour le traitement des demandes de communication varie selon les BPR au chapitre de la récupération des documents et des approbations. Le tableau suivant fait état des écarts et met en lumière les groupes et autres secteurs qui s'occupent de la récupération des documents et de la prise des décisions concernant les demandes de communication.

Tableau : Rapport cumulatif sur le rendement des BPR au titre de l'AAI d'avril au 31 octobre 2000

	Nombre total de documents récupérés	Nombre de documents récupérés à temps	Nombre total d'approbations	Nombre d'approbations à temps
Atlantique	28	20	8	6
Québec	50	42	21	21
Ontario	57	43	24	21
Prairies & Nord	23	22	21	21
Pacifique	40	30	26	17
Services généraux	29	20	27	23
Sécurité et sûreté	133	83	60	37
Politiques	50	32	37	18
Programmes & cession	53	49	21	18
Communications	9	5	80	43
TOTAL	472	346 (73%)	325	225 (69%)

Le Ministère pourrait prendre un certain nombre de mesures pour renforcer les efforts qu'il déploie déjà pour se conformer de manière « importante » aux délais prescrits par la Loi. Les mesures en question sont présentées ici sous forme de recommandations.

Recommandations pour 2001

1. Responsabilité de la haute direction

Le Ministère a choisi de rendre les sous-ministres adjoints responsables des décisions relatives aux exceptions prévues par la Loi, en vertu des pouvoirs délégués du Ministre. Le coordonnateur de l'AAI exerce des pouvoirs délégués relativement à certaines questions administratives. Au

nombre des obligations qui échoient aux responsables du traitement des demandes de communication, citons le respect des délais prescrits par la Loi tels qu'ils s'appliquent à leurs secteurs particuliers. Le Bureau de l'AAI rend compte à la sous-ministre et aux sous-ministres adjoints du rendement réel par rapport au rendement prévu relativement au respect des délais. Or, la responsabilité du respect des normes ne semble pas faire l'objet d'une reddition de comptes suffisante. Il n'y aura pas de véritable reddition de comptes tant et aussi longtemps que les contrats de rendement qui lient la sous-ministre, les cadres supérieurs et le coordonnateur de l'AAI ne feront pas expressément mention du respect des délais prescrits par la Loi ou encore d'une cible ou d'un objectif donné.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait inclure des objectifs précis pour le respect des délais prescrits par la Loi dans les contrats de rendement des cadres supérieurs et d'autres employés chargés du traitement des demandes de communication.

2. Analyse des cas de présomption de refus

Pour continuer de façon proactive de réaliser des progrès au chapitre de la réduction du nombre de demandes en présomption de refus, on devrait analyser les causes des cas de présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000. L'analyse permettrait de cerner les mesures supplémentaires qui s'imposent pour amener le Ministère à respecter complètement les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 2

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

3. Plan d'amélioration de l'AAI

TC devrait s'attaquer au problème des retards en élaborant un plan général de gestion des tâches afin de respecter de façon importante les échéances de la Loi. Le plan devrait cerner les causes des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui, ensemble, permettent de respecter de façon

importante la Loi. Des efforts non coordonnés consacrés à la réduction du nombre de demandes en présomption de refus ne seront vraisemblablement pas aussi efficaces qu'une série intégrée de mesures établies à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation n° 3

TC devrait élaborer, d'ici le 1er mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à un respect important.

4. Temps de recherche et d'approbation dans les BPR

Le Ministère devra encore réduire le temps nécessaire à l'extraction des documents s'il veut parvenir à respecter de façon importante les délais prévus dans la Loi. Il devrait cerner les BPR qui éprouvent d'importants problèmes à respecter les délais prescrits et prendre des mesures pour les aider à les respecter. En outre, le Ministère devrait évaluer la valeur ajoutée de la participation de la fonction des Communications au processus d'approbation. Dans d'autres ministères, on s'acquitte des exigences relatives aux communications dans le cadre d'un processus parallèle plutôt que dans le cadre du processus d'approbation.

Recommandation n° 4

TC devrait définir des mesures pour améliorer le rendement des BPR qui ont toujours des problèmes à respecter les échéances fixées pour les traitement des demandes. Le Ministère devrait examiner le bien-fondé d'associer la fonction des Communications au processus d'approbation.

5. Amélioration du rendement

Le Ministère devrait continuer de consacrer les ressources et les efforts nécessaires au renforcement de son rendement au chapitre du respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, de façon à assurer un « respect important » de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Recommandation n° 5

Dans le cadre du Plan d'amélioration de l'AAI, TC devrait se donner jusqu'au 31 mars 2002 pour assurer un « respect important » des délais prescrits par la Loi.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. **Le coordonnateur de l'AAI est directement responsable d'assurer l'observation de la *Loi sur l'accès à l'information* et devrait continuer à assurer un solide rôle de leadership en établissant une**

culture de l'observation dans l'ensemble de TC. Pour jouer ce rôle, il doit obtenir le soutien indéfectible du ministre et du sous-ministre.

Le coordonnateur de l'AAI a déployé des efforts considérables pour hausser le profil de la Loi dans l'ensemble du Ministère. Pour ce faire, il a eu recours à une campagne de sensibilisation axée sur les gestionnaires ministériels, à la promotion de modules sur l'AAI dans les cours de Transports Canada et à la diffusion de statistiques sur le rendement auprès des co-responsables de l'AAI. Le coordonnateur de l'AAI estime que la sous-ministre lui assure un solide soutien par l'entremise de son cabinet. Cette dernière reçoit des données mensuelles sur le rendement au titre de l'AAI et passe en revue les questions s'y rapportant avec les hauts fonctionnaires.

2. **Il est inhabituel de voir des sous-ministres se réserver le pouvoir de répondre eux-mêmes aux demandes de communication — surtout dans le tiers des cas ou plus. Cet aspect de l'ordonnance de délégation et de la pratique devrait être réexaminé.**

L'ordonnance de délégation de pouvoirs a été revue à la fin du printemps 2000, et le ministre a signé une nouvelle ordonnance en octobre 2000. La nouvelle ordonnance confère à tous les sous-ministres adjoints le pouvoir d'empêcher la communication de renseignements au moyen d'exceptions, ce qui s'est traduit par

la suppression d'un niveau d'approbation dans le processus d'AAI.

- 3. Le ministre devrait donner au coordonnateur de l'AAI et au sous-ministre l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui leur sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.**

Le coordonnateur de l'AAI a précisé que le ministre a signé une nouvelle ordonnance de délégation de pouvoirs en octobre 2000, laquelle indique expressément qui exercera ses pouvoirs délégués aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. La délégation de pouvoirs aux sous-ministres adjoints témoigne de l'obligation qu'a la haute direction de répondre de l'application de la Loi. Le ministre n'a toutefois pas mentionné que les pouvoirs délégués doivent être exercés lorsque le processus d'approbation supérieur n'a pas été mené à bien dans les délais prescrits par la Loi.

- 4. Il conviendrait de resserrer les délais de traitement, en abandonnant certains processus d'approbation ou en prévoyant que ceux-ci soient menés simultanément. Une fiche documentaire indiquant clairement les échéances pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication devrait être élaborée, ce qui pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas ce processus à comprendre les échéances serrées.**

Le Bureau de l'AAI passe régulièrement en revue la procédure de traitement des demandes de communication, y compris le temps de traitement prévu et le temps de traitement réel à chacune des étapes. Des statistiques mensuelles sont transmises à chacun des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux régionaux de même qu'à la sous-ministre. Au cours du présent exercice, de nombreux changements ont été apportés. Par exemple, on a réduit considérablement les exigences auxquelles doivent se conformer les responsables des programmes au stade de la récupération des documents (on n'exige ni liste de documents ni numérotation des pages). De même, les modifications apportées à l'ordonnance de délégation de pouvoirs ont entraîné une réduction du nombre d'approbations nécessaires.

Les participants au processus de traitement des demandes d'AAI sont informés de leurs responsabilités, des échéanciers et de certains aspects clés du traitement des demandes de communication au moyen d'un avis aux BPR inclus dans l'avis de récupération. L'avis de récupération et le formulaire d'approbation indiquent clairement les échéances de même que le nom et le numéro de téléphone du conseiller en AAI qui est apte à répondre aux questions.

Bon nombre des mesures énumérées ci-dessus étaient prévues au printemps, mais n'ont été mises en oeuvre qu'à l'automne, de sorte que leur effet sur la réduction du nombre de demandes en présomption de refus n'est pas manifeste.

- 5. Dans le cas où il ne serait pas possible de respecter de nouveaux délais, le Bureau de l'AAI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissaire à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, à éviter le dépôt d'une plainte.**

Le Bureau de l'AIPRP veille à ce que les demandes visées par une prorogation soient traitées dans les délais. Dans le cas contraire, on informe l'auteur de la demande de la situation et de la date de réponse prévue.

- 6. Si une demande est en suspens depuis près d'un an, le Bureau de l'AAI devrait informer le demandeur de la teneur de l'article 31, soit la limite d'un an pour le dépôt d'une plainte.**

Le Bureau de l'AAI n'avait pas de demande en suspens pendant le présent exercice. Cependant, il communique avec les demandeurs pour un certain nombre de

questions, y compris lorsque le délai d'un an approche. Dans la mesure du possible, le Ministère fournit également des réponses provisoires.

- 6. Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le piètre rendement dans le traitement des demandes de communication.**

Plutôt que d'établir des contrats de rendement avec les gestionnaires opérationnels, le Ministère a choisi de confier la responsabilité de l'application de la Loi directement aux sous-ministres adjoints. Le coordonnateur de l'AAI précise que les groupes ou les régions qui ne font pas preuve de diligence au titre du respect des échéances pour la récupération des documents et les approbations doivent se justifier auprès de la sous-ministre.

- 8. Pour s'occuper du problème des retards, TC devrait établir un plan d'ensemble pour gérer les tâches nécessaires afin d'assurer un respect important des délais prévus dans la Loi. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités permettant d'observer la Loi de manière importante.**

Le coordonnateur de l'AAI précise qu'on s'affaire toujours à trouver des solutions au problème des retards et que TC continuera de chercher à y remédier. Des rapports mensuels sur le rendement sont transmis à la haute direction, et on

envisage de recourir plus souvent à de tels rapports, de même qu'à la formation des personnes ou secteurs dont le rendement est insatisfaisant. En outre, on a revu et augmenté pour la troisième année consécutive les ressources affectées à la Division de l'AIPRP. On s'attend à ce que l'approbation ou l'ajout récent d'un commis, d'un conseiller et d'un coordonnateur adjoint additionnels ait un impact considérable sur la capacité du Ministère d'assurer un respect important.

9. Le Ministère devrait respecter dans une large mesure les délais prévus par la Loi au plus tard le 31 mars 2001.

Le coordonnateur de l'AAI affirme que la haute direction de Transports Canada s'est montrée fermement déterminée à ce que le Ministère se conforme aux délais prévus dans la Loi. Le Ministère s'efforce d'y parvenir le plus rapidement possible en allouant des ressources additionnelles au Bureau de l'AAI et en faisant ressortir l'importance de la Loi auprès de tous les employés, des membres du personnel de soutien aux gestionnaires. Périodiquement, on informe les cadres des exigences de la Loi, et on les sensibilise à toute modification. Le processus de traitement des demandes de communication a été rationalisé, et on a réduit les niveaux de l'ordonnance de délégation des pouvoirs de sorte que le Ministère atteigne un niveau de conformité qui soit acceptable.

10. Le Bureau de l'AAI devrait faire des comptes rendus systématiques qui permettent d'évaluer si les BPR et d'autres services du Ministère tenus de respecter les délais de traitement des demandes de communication s'acquittent de leurs obligations. Ce mécanisme de compte rendu devrait s'appliquer au Bureau de l'AAI.

Le Bureau de l'AAI a reçu de telles données pendant environ un an. Depuis juin 2000, ces données, à la demande de la sous-ministre, sont comprises dans le rapport d'étape sur les activités principales qui bénéficie d'une large diffusion auprès des gestionnaires de TC et qu'examine le groupe de gestion de la sous-ministre.

11. La formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage, une fois que sera achevé le programme de formation de 1999-2000.

On assure une formation annuelle et/ou trimestrielle sur l'AAI aux nouveaux employés du Ministère dans le cadre du cours d'orientation pour les nouveaux employés, aux gestionnaires dans le cadre des cours qu'offre le Ministère à ces derniers et dans le cadre de certains cours spécialisés liés aux fonctions des programmes, notamment celle de spécialiste de la sécurité des systèmes. Outre cette formation courante, le Bureau de l'AAI fournit sur demande une formation adaptée aux secteurs de programme du Ministère.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

Sommaire

Le Ministère n'a pas réalisé de progrès dans la réduction du nombre de demandes qui sont traitées après les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

En 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement faisant état de la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche recommandait un certain nombre de mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes considérées comme une présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 accordait au Ministère la note « F », qui dénote un danger, et signalait un rapport de 34,9 % entre les demandes et les cas de présomption de refus en ce qui concerne les demandes de communication reçues du 1^{er} avril au 30 novembre 1998.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état d'application des recommandations énoncées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures pour réduire le nombre de demandes étant des présomptions de refus. Pendant la période visée, soit du 1^{er} avril au 30 novembre 1999, les statistiques indiquaient que le pourcentage de présomptions de refus concernant des demandes de communication avait grimpé à 27,6 % . Pour la même période en 2000-2001, le pourcentage de présomptions de refus a grimpé à 29,3 %, ce qui correspond à la note « F » (danger).

En décembre 1999, dans le cadre de l'examen des recommandations formulées dans la fiche de rendement, le directeur de l'AAI déclarait ce qui suit :

« Le Ministère a voulu s'efforcer de changer certains éléments du système de traitement et l'attitude du personnel pour avoir la garantie que tous les employés feraient le nécessaire pour se conformer aux obligations précisées dans la Loi. Cette initiative a joui du soutien énergique des sous-ministres et du Comité exécutif, lesquels ont donné des instructions très précises en ce sens. Le SMA a déterminé que la première priorité du Plan d'activités pour 2000-2001 du Groupe de la diplomatie ouverte sera la conformité à la Loi. Malgré une augmentation de 40 % du nombre de demandes l'année dernière, diverses améliorations ainsi qu'une rationalisation considérable de la procédure de traitement des demandes cette année font que le nombre de « présomptions de refus » n'a pas augmenté dans la même proportion. »

La réduction du nombre de demandes étant une présomption de refus est en train de stagner. En plus du nombre de nouvelles demandes reçues après le 1^{er} avril 2000, on compte des arriérés de demandes considérées comme une présomption de refus, qui ont été reportées de l'exercice précédent. Au début de 2000-2001, 154 demandes ont été reportées de l'exercice 1999-2000, dont 42 d'entre elles sont des présomptions de refus. Les arriérés des

demandes représentent un obstacle sérieux au respect des délais prescrits par la Loi.

Le présent rapport examine les progrès réalisés par le Ministère dans le respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dernier tour d'horizon, en décembre 1999. Il examine également l'état d'application des recommandations formulées dans l'examen de décembre 1999.

Le rapport précédent présentait des informations sur le temps de traitement des demandes de communication, lequel ne respectait pas les exigences de la Loi.

Les données de 1999-2000 relatives aux demandes de communication qui constituent une présomption de refus sont comparées à celles pour la période visée par le présent rapport dans les tableaux ci-après. En établissant ces comparaisons, il faut également considérer le nombre de demandes reçues durant la période visée par le rapport. Au 30 novembre 1999, on avait reçu 359 nouvelles demandes. Cette année, pour la période correspondante, on en avait reçu 256. Même si le nombre de demandes a diminué par rapport à la période précédente correspondante, le nombre de pages examinées a augmenté.

Tableau A : Temps de traitement des demandes pour lesquelles une prorogation de délai n'a pas été demandée et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui n'a pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	54	22
31 à 60 jours	4	7
61 à 90 jours	3	6
Plus de 91 jours	1	1

Tableau B : Temps de traitement des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai et qui constituent une présomption de refus

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter une demande qui a fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à novembre 1999	Avril 2000 à novembre 2000
1 à 30 jours	4	15
31 à 60 jours	2	6
61 à 90 jours	0	1
Plus de 91 jours	0	1

Tableau C : Nombre de pages traitées

Année	Nombre de pages examinées	Nombre de pages divulguées
1998-1999	58 563	38 965
1999-2000	35 987	24 090
Du 1 ^{er} avril au 30 novembre 2000 *	* 71 729	38 068

* En outre, on a examiné 220 000 pages associées à une demande, et on a séparé par voie électronique 144 957 pages dans un service parallèle, afin de traiter des demandes concernant le bois débité de résineux.

Dans l'ensemble, les tableaux présentent des résultats variables. Lorsqu'on n'a pas demandé de prorogation de délai, le nombre de jours nécessaires pour traiter une demande après le délai de 30 jours a augmenté. Par ailleurs, le nombre de demandes constituant une présomption de refus a diminué quelque peu. Lorsqu'une prorogation a été accordée en vertu de l'article 9 de la Loi, le nombre de demandes et le temps de traitement ont tous les deux augmenté.

Il y a un certain nombre de mesures que le Ministère pourrait prendre afin d'améliorer grandement le respect des délais prescrits par la Loi. Les mesures décrites ci-dessous constituent une série de recommandations.

Recommandations pour 2001

1. Analyse des présomptions de refus

Pour adopter une approche proactive en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes constituant une présomption de refus, il conviendrait d'analyser les raisons des cas de présomption de refus du 1^{er} avril au 30 novembre 2000. Cette analyse pourrait servir à souligner les mesures spécifiques à prendre pour que le Ministère améliore de beaucoup son taux de respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande constitue une présomption de refus pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes étant une présomption de refus.

2. Plan d'amélioration de l'AAI

Le MAECI devrait aborder le problème des retards en établissant un plan général afin de gérer les tâches qui lui permettraient d'améliorer considérablement le respect des échéances prescrites par la Loi. Ce plan devrait déterminer les sources des retards et comprendre les objectifs, les tâches, les produits livrables, les échéances clés et les responsabilités qui lui permettront d'améliorer grandement le respect des échéances. Des efforts non coordonnés consacrés à la réduction du nombre de demandes en présomption

de refus ne seront vraisemblablement pas aussi efficaces qu'une série intégrée de mesures établies à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation n° 2

Le MAECI devrait élaborer, d'ici le 1^{er} mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à une amélioration considérable de la conformité avec les dispositions de la Loi.

3. Améliorer le rendement

Le Ministère devrait continuer de fournir les ressources et efforts nécessaires pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'améliorer grandement le respect de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Recommandation n° 3

Dans le cadre du plan d'amélioration de l'AAI, le Ministère devrait se donner le 31 mars 2002 comme échéance pour un respect important des délais prescrits par la Loi.

4. Rapports courants

Le système ATIP FLOW est capable de générer des rapports sur le rendement qui comparent le nombre de jours prévus avec le nombre de jours réels pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication.

Les BPR, la haute direction, le Bureau de l'AAI et les autres intervenants qui participent au processus de traitement des demandes de communication ont besoin de renseignements sur la façon dont ils doivent exécuter les fonctions qui leur reviennent dans le processus. La haute direction, en particulier, doit recevoir des rapports réguliers sur l'ensemble du processus, afin de pouvoir vérifier le succès des mesures prises pour réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus.

Recommandation n° 4

Il conviendrait d'instaurer des rapports courants sur le temps prévu et le temps réel pour le traitement des demandes de communication et l'état des mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus.

Ces rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au Bureau de l'AAI les informations nécessaires permettant de vérifier le respect par l'ensemble du Ministère des délais prescrits par la Loi et le Ministère pour le traitement des demandes de communication.

5. Ordonnance de délégation de pouvoirs

L'ordonnance de délégation de pouvoirs n'a pas été modifiée comme suite aux recommandations du Commissariat à l'information du Canada. Même si la coordonnatrice de l'AAI a été investie, par voie de délégation, du pouvoir de traiter les demandes de communication, elle peut « consulter » divers BPR du Ministère. Jusqu'à ce que les consultations soient « menées à bien », la coordonnatrice de l'AAI ne peut signer la réponse à la demande. Même si

la consultation des BPR était nécessaire au processus de traitement des demandes de communication, celle-ci doit être menée dans les délais prévus par la Loi. Un pouvoir délégué qui est exercé une fois que les consultations ont été « menées à bien » correspond à une approbation supplémentaire. Le pouvoir délégué devrait être décrit de façon à ce que tous puissent savoir clairement qui prend les décisions en vertu de la Loi et rend des comptes à cet égard.

Recommandation n° 5

L'ordonnance de délégation de pouvoirs devrait indiquer clairement au personnel que la coordonnatrice de l'AAI est responsable de la prise de décisions en vertu de la Loi.

État d'application des recommandations de 1999

Le rapport de décembre 1999 sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement de 1999 recommandait d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes constituant des présomptions de refus. L'état d'application des recommandations de décembre 1999 est décrit ci-après.

1. Le MAECI devrait continuer à consacrer les ressources et l'énergie nécessaires pour respecter les délais prévus dans la Loi sur l'accès à l'information.

Le plan d'activité de 1999-2000 désignait la Division de l'accès à l'information comme la priorité n° 1 de la Direction générale de la diplomatie ouverte et, par conséquent, lui accordait des ETP supplémentaires ainsi que 150 000 \$

pour la création d'un fonds ministériel visant à aider les autres divisions aux prises avec des demandes de communication importantes. Durant l'exercice 1999-2000, le Ministère a reçu 45 % plus de demandes, et le nombre de consultations de la part d'autres ministères a considérablement augmenté. Dans le plan d'activité de 2000-2001, on demandait des ressources supplémentaires pour le service, encore une fois en raison du volume de travail.

- 2. Le MAECI devrait élaborer et mettre en oeuvre un plan global qui établit les étapes critiques, les objectifs, les tâches, les résultats prévus et les responsabilités des personnes concernées afin d'être en mesure de respecter dans une large mesure les délais de traitement prévus dans la Loi au plus tard au 30 décembre 2000.**

Le plan décrit ci-dessus n'a pas été élaboré, même si le Bureau de l'AAI dispose d'un plan d'activité général.

La coordonnatrice de l'AAI estime difficile la mise en oeuvre de cette recommandation. De par la nature de son mandat, le Ministère doit réagir à des faits nouveaux, des situations d'urgence et des événements internationaux qui échappent à tout système de planification. Les objectifs et les tâches des divisions qui assument des responsabilités sont clairement indiqués; cependant, il n'est pas possible de toujours respecter les dates lorsque le personnel de la division doit réagir à un événement ou à un fait nouveau imprévu sur la

scène internationale. Le fonds d'accès du Ministère a été mis sur pied en vue de la prestation d'une certaine assistance dans de tels cas. Cependant, il est possible que les employés expérimentés qui connaissent le sujet ne soient pas disponibles pour des consultations pendant une certaine période.

Toutefois, un processus visant à assurer un établissement plus immédiat des délais est maintenant en vigueur, et avec l'arrivée du nouveau site d'information lié à Internet (comme il est indiqué à la réponse n° 3), des mesures de suivi du rendement seront mises en oeuvre.

- 3. Le Ministère devrait établir des rapports permettant de déterminer si les personnes chargées des différentes tâches relatives à l'AAI respectent les délais d'exécution prévus pour chaque tâche.**

Des rapports d'étape hebdomadaires sur support papier sont en train de circuler parmi tous les cadres supérieurs. Cependant, le bureau de l'AAI ne soumet pas aux BPR des rapports sur le rendement prévu par rapport au rendement réel quant au traitement des demandes de communication.

Le MAECI est en train d'élaborer un système de gestion de l'information fondé sur Internet, qui offrira à la direction des données « en direct » relatives au traitement des demandes de communication et soulignera les embûches et les retards afin d'assurer un meilleur suivi de la gestion. Il s'agit d'un projet pilote dans l'administration

fédérale qui a été élaboré à la suite de consultations auprès d'autres ministères en vue d'une utilisation plus répandue. Le prototype, dont la mise au point a été retardée par des problèmes techniques, sera opérationnel avant la fin de l'exercice.

4. Le Ministre devrait charger le coordonnateur par écrit d'exercer le pouvoir qui lui est délégué de répondre aux demandes dans les délais prescrits, que le processus d'approbation supérieure ait été mené à bien ou non.

La coordonnatrice de l'AAI a reçu du Ministre le plein pouvoir de répondre aux demandes. Cependant, de son point de vue, la nature complexe et délicate de certaines demandes exige une consultation prudente d'autres secteurs du Ministère qui connaissent mieux le sujet, de manière à s'assurer que l'information est protégée comme il se doit de la communication. Ainsi, la divulgation de renseignements confidentiels reçus d'un gouvernement étranger ou la diffusion d'informations pouvant compromettre des négociations menées par le gouvernement du Canada pourraient avoir de graves conséquences. La décision de communiquer ou de protéger de l'information ne peut être éclairée que si les consultations qui conviennent ont été menées à bien. La coordonnatrice de l'AAI a bien tous les pouvoirs de diffuser l'information dès que le processus de consultation est terminé.

5. Les contrats de rendement des cadres opérationnels devraient préciser que ces derniers sont tenus de respecter les délais d'exécution fixés à l'interne et dans la Loi.

Aucune mesure n'a été prise à cet égard.

6. La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.

L'Institut canadien du service extérieur offre un module de formation sur l'AAI dans le cadre de son programme de formation de tous les directeurs qui viennent d'être nommés, des nouveaux agents du service extérieur et des nouveaux chefs de mission.

7. L'ordonnance de délégation de pouvoirs actuellement en vigueur (depuis le 11 mars 1998) autorise le sous-ministre des Affaires étrangères, le sous-ministre du Commerce international, le directeur général du Bureau des services ministériels et la coordonnatrice de l'accès à l'information à exercer tous les pouvoirs du Ministre en vertu de la Loi. Elle ne précise toutefois pas de qui relève la prise des décisions en vertu de la Loi. Dans la pratique, dans tous les cas, sauf les plus simples, il semble que la responsabilité soit collective. Il faudrait donc préciser à qui revient la responsabilité en matière de prise de décision en vertu de la Loi.

L'ordonnance n'a pas été modifiée. La coordonnatrice est d'avis que tous les pouvoirs ont été délégués par le ministre des Affaires étrangères à la coordonnatrice de l'AAI. Elle souligne que, dans la pratique, la coordonnatrice est chargée de l'approbation finale de la communication des renseignements visés par une demande. Dans certains cas, la coordonnatrice consulte le directeur général, qui est un cadre supérieur possédant une vaste expérience diplomatique à l'étranger, afin d'assurer une bonne application de la Loi. Ce processus, ainsi que la nature de l'instrument de délégation, reflètent l'existence au MAECI de deux ministres, à qui on confie de vastes mandats, et de deux sous-ministres.