



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information

2004-2005





Commissaire à l'information Rapport annuel 2004-2005

« La course à l'information n'est, en fin de compte,
qu'une lutte pour la détermination des responsabilités. »

Jeremy Pope, « L'accès à l'information :
qui y a droit et à quelle information? »
Extrait du **Rapport mondial sur la corruption 2003**
à la p. 30

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

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 947-0388

general@infocom.gc.ca

www.infocom.gc.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2005

No. de cat. IP1/2005

ISBN 0-662-69017-6

« 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 2005

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 2004 au 31 mars 2005.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

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

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

juin 2005

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 2004 au 31 mars 2005.

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.

RAPPORT ANNUEL 2004-2005

Table des matières

MANDAT	1
Chapitre I : RETOUR SUR LE TERME D'UN MANDAT ...	3
Chapitre II : DÉLAIS – FICHES DE RENDEMENT ET ÉTUDE DES PROROGATIONS DE DÉLAI	15
Chapitre III : ENQUÊTES ET EXAMENS	25
A. Statistiques sur la charge de travail	25
B. Procédure d'enquête – Bilan	27
Chapitre IV : RÉSUMÉS DES CAS	35
Chapitre V : LES SERVICES JURIDIQUES	51
A. Le rôle de la Cour fédérale	51
B. Le Commissaire et les tribunaux	52
I) Affaires entendues	52
II) Affaires en cours – Le Commissaire en tant que demandeur/appelant	57
III) Affaires en cours – Le Commissaire en tant qu'intimé	61
IV) Affaires en cours – Le Commissaire en tant qu'intervenant	64
C. Modifications législatives	66
Chapitre VI : LES SERVICES INTÉGRÉS	75

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 de ces prorogations 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 au gouvernement 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;
- que les frais exigés pour les renseignements demandés sont trop élevés;
- 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 pose 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

RETOUR SUR LE TERME D'UN MANDAT

En vertu de la Loi, tous les ans, les commissaires à l'information rendent compte au Parlement de leurs activités et préoccupations. Toutefois, tous les sept ans, il est de tradition qu'ils reviennent non seulement sur l'année qui se termine mais aussi sur le passé pour réfléchir à l'ensemble de leur mandat. Puisque le Commissaire actuel termine son mandat de sept ans le 1^{er} juillet 2005, le présent rapport annuel lui fournit l'occasion de proposer au Parlement beaucoup plus qu'un simple aperçu se limitant à une seule année.

Au début de son mandat, en 1998, voici quelque-unes de ses premières impressions :

- les parlementaires sont déterminés à avoir un Commissaire à l'information farouchement indépendant. (En 1998, les députés et les sénateurs insistent pour avoir la possibilité d'interroger le Commissaire *avant* de voter pour sa nomination – c'est une première pour tout haut fonctionnaire) ;
- les parlementaires étaient très troublés de constater la résistance et la non-conformité à la *Loi sur l'accès à l'information*. L'illustration la plus concrète de cette préoccupation a pris la forme de l'adoption d'un projet de loi d'initiative parlementaire (proposé par M^{me} Colleen Beaumier) selon lequel la destruction, la modification ou la dissimulation d'un dossier dans le but de nier un droit en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* constitue un délit (et toute personne qui conseille ou ordonne à une autre personne de le faire commet un délit);
- il y a conflit d'intérêts lorsqu'un ministre de la Justice (comme c'est notre cas) est responsable de la *Loi sur l'accès à l'information* devant le Cabinet et le Parlement. Après tout, le ministre de la Justice est l'adversaire dans les procédures interjetées par le Commissaire, et il lui incombe également de prôner le secret;
- malgré le nombre incalculable de changements liés aux technologies de l'information et aux contextes organisationnels gouvernementaux dans lesquels fonctionne la *Loi sur l'accès à l'information*, rien n'a été fait pour la moderniser et la renforcer afin de suivre l'évolution. En 1986, un rapport rédigé par des députés de tous les partis recommandait à l'unanimité des changements généraux; aucun gouvernement (libéral ou conservateur) n'y a fait attention;

- la stratégie du retard était largement répandue dans la bureaucratie et visait à refuser l'accès à l'information que possède le gouvernement et à en exercer le contrôle. En 1998, 55 % des plaintes adressées au Commissaire avait trait à l'incapacité de respecter le délai de réponse prévu par la Loi;
- l'infrastructure de gestion des dossiers de l'État ne peut permettre d'assurer les droits à l'information (accès et protection des renseignements personnels), la prise de décisions éclairées, la vérification complète et la préservation de l'histoire de la gestion des affaires publiques;
- la charge de travail du Commissariat était trop lourde compte tenu des ressources dont il disposait pour faire des enquêtes impartiales et complètes dans les délais; en 1998, l'arriéré des enquêtes incomplètes équivalait à six mois de travail (soit 742 dossiers), c'est-à-dire qu'il avait doublé par rapport à l'année précédente. Le contrôle qu'exerce le gouvernement sur les cordons de la bourse est ce qui menace le plus l'efficacité et l'indépendance du Commissaire;
- la forte persistance de la culture du secret au gouvernement du Canada a beaucoup à voir avec le faible leadership des chefs politiques et dirigeants de l'État et de l'administration publique, sans oublier les membres du Parlement. En 1998 – 15 ans après l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* – les membres du comité parlementaire chargé d'examiner les rapports annuels du Commissariat ne s'étaient jamais réunis à cette fin.

Sept ans d'expérience n'ont fait que renforcer ces premières impressions; à vrai dire, ces préoccupations restent au premier plan des défis à relever au cours des sept prochaines années. Cela ne veut pas dire que nous n'avons fait aucun progrès. Nous avons constaté des améliorations, des réalisations et d'heureuses initiatives dans de nombreux domaines. Pourtant, il est clair, à l'issue de ces sept années, que les gouvernements continuent de se méfier de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la surveillance qu'exerce le Commissaire, et d'y opposer une résistance. Les usagers, les médias, les universitaires, la magistrature, les commissaires à l'information et les députés doivent demeurer vigilants étant donné les pressions réelles qu'exercent les gouvernements pour retirer aux citoyens le pouvoir de contrôler l'information qui sera communiquée, et le moment où elle le sera.

Événements Positifs

1) Confirmation des pouvoirs du Commissaire

Durant pratiquement la totalité des sept dernières années, sauf une, le gouvernement de l'ex-premier ministre Jean Chrétien s'est engagé dans de

nombreuses contestations juridiques de la compétence et des pouvoirs du Commissaire à l'information. La plupart de ces attaques ont été réglées par la Cour fédérale l'an dernier, et les détails de la décision de la Cour sont fournis aux pages 10 à 15 du rapport annuel de l'an dernier. Le gouvernement de Paul Martin continue de contester devant les tribunaux (en interjetant appel auprès de la Cour d'appel fédérale) le droit du Commissaire à l'information de voir des documents que le gouvernement estime assujettis au secret professionnel liant un avocat à son client. Malgré ce reste d'incertitude, il est désormais arrêté, et admis par le gouvernement, que le Commissaire à l'information a le pouvoir, dans le cadre de ses enquêtes, de contraindre le gouvernement à produire des documents détenus par les cabinets du Premier ministre et des ministres. Il est également arrêté, et admis par le gouvernement, que le Commissaire a le pouvoir de contraindre des ministres et des membres du personnel exclu des cabinets du Premier ministre et des ministres à comparaître et à fournir une déposition à l'égard des questions faisant l'objet d'une enquête du Commissariat.

La Cour fédérale a également conclu que le gouvernement ne peut pas s'adresser à elle pour rendre des décisions sur le fond des questions faisant l'objet d'une enquête du Commissariat. Elle a déclaré sans équivoque que le régime établi en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* vise à donner aux Canadiens et aux Canadiennes le droit d'obtenir l'instruction exhaustive des plaintes qu'ils adressent au Commissaire à l'information avant que la Cour fédérale soit saisie de l'affaire.

2) Création d'un nouveau comité parlementaire

Dans son premier rapport annuel au Parlement (1998-1999), le Commissaire actuel a proposé que la supervision du Commissariat ne soit plus confiée au Comité permanent de la justice et du solliciteur général, qui assume déjà une lourde charge, mais à un comité plus apte à s'occuper des questions d'accès à l'information. En 2002, le Commissaire a commencé à comparaître devant un comité portant le nom de Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Après l'élection d'un gouvernement libéral minoritaire, en 2004, un nouveau comité a été créé, qui porte le nom de Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Et, déjà, le Commissaire a comparu plusieurs fois devant le Comité pour lui fournir des renseignements sur le budget de 2004-2005, le rapport annuel de 2003-2004 et sur les questions des nouveaux mécanismes de financement des hauts fonctionnaires du Parlement et de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*.

En ce qui a trait à ce dernier point, le nouveau Comité a fait de la modernisation et du renforcement de la *Loi sur l'accès à l'information* une priorité, que le ministre de la Justice présente ou non un projet de loi de réforme, comme il l'avait promis. Ce

niveau d'intérêt accru de la part des parlementaires, et cet examen minutieux des opérations liées à la *loi sur l'accès à l'information*, sont un signe très positif de la volonté des parlementaires de protéger le droit du public à l'information.

3) Réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*

La *Loi sur l'accès à l'information* doit son existence au courage et à la persévérance de députés d'arrière-ban libéraux, conservateurs et néo-démocrates. Comme nous l'avons vu, la modification pour ajouter l'infraction de destruction illicite de documents était l'initiative d'un simple député libéral. Le mouvement des dernières années en faveur d'une refonte de la Loi a été, lui aussi, lancé par des députés d'arrière-ban de tous les partis, sous la direction de l'ancien député John Bryden. Le principe de ce projet de loi d'initiative parlementaire a reçu l'appui unanime de la Chambre (tous les chefs de parti ont parlé d'une même voix dans le cadre d'un vote record) à la deuxième lecture. L'élection de 2004 a tué dans l'œuf ce projet de loi, mais celui-ci a été rétabli après l'élection, sous le parrainage du député néo-démocrate Pat Martin. À la suite d'entretiens entre Pat Martin et le ministre de la Justice, M. Martin a décidé de ne pas donner suite à son projet de loi d'initiative parlementaire, étant entendu que le ministre de la Justice déposerait un projet de loi d'initiative gouvernementale fidèle à l'esprit du projet de loi de M. Martin.

Le ministre de la Justice a malheureusement reculé sur ce point. Même s'il continue de soutenir que le gouvernement est déterminé à entreprendre une réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, depuis longtemps nécessaire, il a transmis un document de travail cadre et non un projet de réforme de la Loi au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique. Il est tout aussi décevant de constater que ce document de travail révèle que le gouvernement préfère accroître le secret et réduire la surveillance. Mes propositions en matière de réforme de la Loi, et mes inquiétudes à l'égard des propositions du gouvernement visant à affaiblir la Loi, sont énoncées dans un rapport spécial au Parlement déposé en septembre 2002.

4) Moins de retards dans le système

Au début du mandat de l'actuel Commissaire, le problème récurrent et généralisé des retards dans le traitement des demandes d'accès a été la priorité numéro un du titulaire. En adressant des rapports spéciaux (fiches de rendement) au Parlement sur le rendement des ministères et en utilisant son pouvoir de contraindre les ministres et sous-ministres à expliquer pourquoi il n'était pas tenu compte des délais prévus par la Loi, le Commissaire a cherché à inciter le gouvernement à régler le problème des retards.

De nombreux ministères ont relevé le défi, faisant du respect des délais une priorité, consacrant les ressources nécessaires au règlement de ce problème et instaurant des mécanismes simplifiés pour répondre aux demandes de communication. Au cours de la première année (1998), les six institutions examinées avaient obtenu la note « F ». Dans ces six institutions, 35 à 86 p. 100 des réponses aux demandes de communication étaient en retard. L'année dernière, dans ces mêmes institutions, le pourcentage de retards était de 17 p. 100 (Affaires étrangères et Commerce international) à 3,8 p. 100 (Bureau du Conseil privé).

Cette remarquable amélioration se reflète également dans le profil des plaintes adressées au Commissaire à l'information. En 1998-1999, 49,5 p. 100 des 1 351 plaintes ayant fait l'objet d'une enquête concernaient le non-respect des délais. L'année dernière, les plaintes de ce genre ont représenté 14,5 p. 100 des affaires traitées par le Commissariat. Cette année, le pourcentage est passé à 21 p. 100. Cette évolution est donc à la fois positive et négative : des progrès substantiels ont été réalisés, certes, mais la vigilance reste de rigueur, car un certain recul est manifeste.

5) Meilleure gestion des documents

Depuis 1998, d'importantes ressources intellectuelles, stratégiques, financières et humaines ont été consacrées à ce qui s'est révélé être une situation critique dans la gestion des documents gouvernementaux. Comme c'est souvent le cas dans les grandes organisations, la volonté d'agir était consécutive à des scandales et la mise au jour des lacunes du système de gestion des documents, comme l'impossibilité de trouver des documents importants, l'absence de traces écrites permettant d'établir les responsabilités, l'absence de règles ou le non-respect des règles sur la conservation et l'élimination adaptées aux divers types de documents, l'absence de cotes de sécurité adaptées aux documents confidentiels et l'incapacité d'établir des systèmes centralisés et indexés permettant de saisir toutes les formes de renseignements enregistrés, notamment les données électroniques (par exemple les messages échangés par courriel).

Dans les dernières années, les gouvernements et les fonctionnaires ont fini par constater qu'une bonne tenue de dossiers était indispensable à une gouvernance saine et responsable. L'administration des affaires publiques dans le cadre d'une culture orale (qui suppose que les rigueurs de la responsabilisation par la transparence peuvent être évitées) n'est pas aussi sécurisante qu'on l'avait cru pour les fonctionnaires. On a en effet pris conscience du danger qui l'accompagne : des fonctionnaires compétents et honnêtes peuvent se trouver à la merci d'une version des événements décidée par des fonctionnaires incompétents, malhonnêtes ou en situation difficile; il

peut être impossible d'attester le pouvoir de décision lorsque celui-ci est contesté; les décisions du gouvernement ne s'appuient pas entièrement sur l'expérience; et il n'y a pas de transmission du savoir des fonctionnaires qui démissionnent ou prennent leur retraite.

L'adoption, en 2003, d'une nouvelle politique sur la gestion de l'information gouvernementale illustre de façon très positive et tangible ce changement d'attitude. Pour la première fois, des fonctionnaires sont tenus (du moins, jusqu'ici, aux termes de la politique) de produire des documents pour étayer leurs décisions, les mesures qu'ils prennent, leurs délibérations et leurs opérations. Il est vrai que cette exigence n'est pas très connue dans l'administration fédérale et qu'elle n'y est pas universellement observée – notamment par les hauts fonctionnaires, mais elle représente une évolution importante.

En fait, dans l'ensemble de l'administration, il existe de très nombreuses initiatives visant à régler la crise de la gestion de l'information. Ces efforts doivent être orientés, coordonnés, obtenir l'appui de la haute direction, faire l'objet de ressources et être analysés pour que l'on puisse les conjuguer dans le cadre d'une solution (ou d'une série de solutions) à l'échelle gouvernementale. C'est le défi à relever pour ceux et celles qui déploient déjà des efforts impressionnants.

6) Éducation et formation sur les droits relatifs à l'information

Dès l'époque de l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*, on n'a jamais accordé suffisamment d'importance à l'éducation et à la formation des agents et responsables chargés d'appliquer la Loi. On a bien tenté sporadiquement de donner une formation aux agents et coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) des institutions gouvernementales, mais on n'a jamais pris de mesures pour rendre celle-ci obligatoire, et il n'existe pas de normes de savoir ou de codes de déontologie systématiques, pas plus que d'accréditation professionnelle des spécialistes du droit à l'information. Si l'éducation et la formation des spécialistes de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a été sporadique et insuffisante, celles des hauts fonctionnaires, des sous-ministres, des ministres et du personnel ministériel exclu ont été quasi-inexistantes. Or, c'est souvent à ces niveaux élevés que l'ignorance de la Loi fait le plus de ravages.

Depuis quelques années, une lueur d'espoir est apparue. L'Université de l'Alberta est devenue la première université canadienne, et, en fait, au monde, à offrir un programme post-secondaire complet, en ligne, sanctionné par un certificat, sur l'administration du droit à l'information et notamment sur les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. Ce programme (*Information Access and Protection of Privacy Certificate Program*) est offert par le centre des études gouvernementales de la faculté d'éducation des adultes de

L'Université de l'Alberta, en collaboration avec des spécialistes de premier plan en matière de droit à l'information. Les cours en ligne sont complétés par des exposés audio et vidéo, des conférenciers invités, des groupes de discussion et une assistance technique et didactique. Il faut terminer cinq cours avec succès pour obtenir le certificat AIPRP.

Le Commissaire à l'information a décidé d'appuyer et d'utiliser le programme IAPP, à condition, toutefois, que celui-ci prenne une portée nationale et soit offert dans les deux langues officielles. L'Université de l'Alberta a relevé le défi et des cours en français sont offerts cette année.

Pour plus de renseignements, composer le 1-877-686-4625 (sans frais) ou écrire à govstudy@ualberta.ca
Le site Web est le suivant : www.govsource.net/programs/iapp].

On espère que ce programme ouvrira la voie à une norme pédagogique et professionnelle à part entière pour ceux et celles qui cherchent à faire carrière dans le domaine de l'administration du droit à l'information, dans l'administration publique ou le secteur privé.

Problèmes persistants

1) La méfiance

On continue de se méfier de la *Loi sur l'accès à l'information* à tous les échelons de l'administration fédérale et, malheureusement aussi, au Parlement. On doute notamment de la vigueur des exceptions de la Loi destinées à protéger l'information qu'il convient de garder secrète. Il s'ensuit que, à chaque fois que des gouvernements proposent des lois s'appliquant à l'information de nature délicate, une réaction instinctive semble souvent porter les intéressés à ajouter de nouvelles exceptions à la Loi, à soustraire des documents du champ d'application de la Loi ou à affaiblir le pouvoir du Commissaire (et des tribunaux) en matière de surveillance des décisions visant à garder des documents secrets.

Malheureusement, les parlementaires remettent rarement en cause la méfiance du gouvernement à cet égard lorsqu'elle se manifeste. Voici quelques exemples récents. Une disposition de la *Loi antiterroriste* autorise le Procureur général à interrompre une enquête du Commissaire à l'information concernant le refus de communiquer des renseignements que le Procureur estime confidentiels pour des raisons de sécurité nationale. On a décidé d'exclure le Commissariat à l'éthique du champ d'application de la Loi sur l'accès, même si son prédécesseur, le Bureau du conseiller en éthique, n'y était pas soustrait. On a décidé d'inclure dans le projet de loi sur les dénonciateurs (C-11) une modification à la *Loi sur l'accès à l'information* autorisant le gouvernement à refuser l'accès, pendant 20 ans, à des renseignements recueillis ou analysés à la suite du rapport d'un dénonciateur.

En fait, depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1983, gouvernements et législatures ont promulgué 50 lois imposant le secret à l'égard de renseignements qui, par ailleurs, ne remplissent pas les conditions relatives aux exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*. Et voilà pour l'objet explicite de la Loi, aux termes duquel « 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 » (article 2)!

Projet de loi C-11

Rien n'illustre mieux la méfiance à l'égard des dispositions législatives sur l'accès et l'ignorance de ses effets que les modifications proposées dans le projet de loi sur la dénonciation.

Dans ce qu'il appelle avec véhémence un effort bien intentionné pour donner la garantie de confidentialité aux dénonciateurs potentiels, le gouvernement a décidé que tous les renseignements recueillis ou analysés à la suite du rapport d'un dénonciateur seraient gardés secrets pendant 20 ans. Pour ce faire, il propose de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour y inclure la disposition suivante :

« 55. L'article 16 de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifié par adjonction, après le paragraphe (1), de ce qui suit :

(1.1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou établis par le président de la Commission de la fonction publique en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, par l'agent supérieur désigné en application du paragraphe 10(2) de cette loi ou par un supérieur hiérarchique auquel un fonctionnaire a dénoncé un acte répréhensible en vertu de l'article 12 de la même loi et ayant trait à la dénonciation d'actes répréhensibles ou à une enquête menée sous le régime de la même loi. »

Cette disposition permettrait au gouvernement de garder secrets pendant 20 ans de nombreux renseignements, notamment les suivants :

- l'identité des dénonciateurs;
- l'identité des personnes accusées;
- les détails relatifs aux allégations de malversation;
- les détails relatifs aux mesures prises pour faire enquête sur les allégations;
- les détails relatifs aux mesures correctives prises pour prévenir d'autres malversations;
- les détails relatifs aux mesures disciplinaires prises contre les auteurs de malversations;

- les détails relatifs aux mesures disciplinaires prise contre les dénonciateurs;
- les détails relatifs aux mesures de représailles ou sanctions prises contre les dénonciateurs.

Le gouvernement n'a pas expliqué pourquoi il lui fallait garder tous ces renseignements secrets pendant 20 ans. Intentionnel ou non, le seul objet d'une nouvelle disposition de cette ampleur est de donner au gouvernement les moyens juridiques de prendre des mesures de camouflage et de limitation des dégâts. Les syndicats de la fonction publique et les fonctionnaires qui ont rompu le silence ne veulent pas d'un système d'enquête sur les dénonciations marqué par le secret : ils veulent être protégés contre les représailles. Ils estiment que le renforcement du système d'accès à l'information représente une telle protection.

Pire encore, le gouvernement propose également, dans le projet de loi C-11, de modifier *la Loi sur la protection des renseignements personnels* pour mettre fin (dans les situations de dénonciation) au droit ancien et quasi-institutionnel qui permet à toute personne d'avoir accès à ses propres renseignements personnels (sous réserve d'exceptions spécifiques et limitées), de demander qu'on corrige ceux-ci au besoin et de savoir ce que d'autres ont déclaré à son sujet. La disposition du projet de loi C-11 à cet égard se lit comme suit :

« 58. L'article 22 de la Loi sur la protection des renseignements personnels est modifié par adjonction, après le paragraphe (1), de ce qui suit :

(1.1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de renseignements personnels demandés en vertu du paragraphe 12(1) datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou établis par le président de la Commission de la fonction publique en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, par l'agent supérieur désigné en application du paragraphe 10(2) de cette loi ou par un supérieur hiérarchique auquel un fonctionnaire a dénoncé un acte répréhensible en vertu de l'article 12 de la même loi et ayant trait à la dénonciation d'actes répréhensibles ou à une enquête menée sous le régime de la même loi. »

Cette disposition signifie que le dénonciateur et l'accusé perdront, pendant 20 ans, le droit de consulter et de faire corriger les renseignements recueillis ou analysés à leur sujet en vertu du projet de loi C-11.

Là encore, le gouvernement affirme que la seule raison pour laquelle il a introduit cette modification est la protection de l'identité des dénonciateurs. Bien entendu, cette explication suscite des questions : Pourquoi priver le

dénonciateur de son droit d'accès et de correction des renseignements le concernant? En quoi cela sert-il à encourager les dénonciateurs à briser le silence? Comment les dénonciateurs obtiendront-ils la preuve que leur plainte a été prise au sérieux ou qu'ils ont été victimes de représailles?

Enfin, la caractéristique la plus étonnante de la modification proposée est qu'elle supprime, dans le cadre du projet sur la dénonciation, le droit fondamental de chacun de savoir qui formule des allégations contre soi et de connaître la nature de ces allégations. Jusqu'ici, ce principe n'a été abrogé que pour des informateurs de la police et des affaires de sécurité nationale. En fait, le gouvernement, pour formuler les articles 55, 57 et 58 du projet de loi C-11, s'est inspiré du pouvoir de conserver le secret pendant 20 ans que la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* confèrent aux services de police.

Cette règle de longue date contre les accusations anonymes est l'une des caractéristiques de notre société civilisée, fondée sur le respect de l'intégrité de chaque personne. John Grace, ancien commissaire à la protection de la vie privée, a comparu devant le Comité des comptes publics pour s'opposer à la proposition du vérificateur général de l'époque, qui souhaitait créer une ligne ouverte sur la fraude et le gaspillage où l'anonymat serait garanti. Il a fait valoir que le fait de transformer la Fonction publique du Canada en société de dénonciation où des accusateurs anonymes seraient encouragés, minerait le droit fondamental à la vie privée et serait contraire aux valeurs canadiennes. Le Comité des comptes publics s'est dit d'accord avec lui, et le projet de ligne téléphonique n'a pas eu de suite.

Le successeur de M. Grace, Bruce Phillips a dû, lui aussi, lutter pour défendre le droit de chacun d'avoir accès aux opinions et points de vue formulés sur soi. Il s'est opposé au projet du gouvernement d'autoriser les employés à procéder à une évaluation anonyme du rendement de leurs supérieurs. Le gouvernement considérait que cette « évaluation inversée » garantirait que les employés auraient voix au chapitre dans l'évaluation de leurs gestionnaires. Le Commissaire a rappelé avec force qu'une initiative de type « la saveur du mois » de cet ordre ne devait pas avoir préséance sur le droit quasi-constitutionnel de chacun de savoir ce que les autres disent de soi (lorsque c'est consigné dans des documents gouvernementaux) et de savoir qui formule ces opinions.

Il faut rappeler que la protection du droit de savoir ce que les autres disent de soi ne signifie pas (aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) qu'il n'y ait pas de circonstances où l'identité du dénonciateur puisse être gardée secrète. Par exemple, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* comme la *Loi sur l'accès à l'information*

permettent de garder secrète l'identité de l'accusé et celle du dénonciateur si la communication de ces renseignements risque vraisemblablement de compromettre une enquête en cours. Par ailleurs, les deux Lois interdisent de communiquer l'identité du dénonciateur et de l'accusé à qui que ce soit d'autre. Autrement dit, les médias et la population en général ne peuvent pas obtenir de renseignements personnels sur ces personnes (notamment leur identité). Il n'est pas nécessaire d'apporter de modification à l'une ou l'autre de ces lois pour obtenir ce résultat.

Le projet de loi C-11 est une illustration « classique » de la profondeur de la conviction mal informée voulant que la *Loi sur l'accès à l'information* ne permet pas de protéger des renseignements confidentiels et de créer l'équilibre qui convient entre la nécessité d'une mesure de secret justifiable, une transparence que justifie l'intérêt public et le droit fondamental de chacun de consulter et de faire corriger ses propres renseignements personnels.

2) Le manque de ressources

Année après année, les commissaires à l'information demandent aux ministres du Conseil du Trésor de leur fournir suffisamment de ressources (sans extravagance) pour leur permettre d'assumer efficacement les responsabilités que le Parlement leur a attribuées. Ces demandes sont systématiquement rejetées ou sont suivies de mesures embryonnaires.

Année après année, le volume des plaintes augmente et, à défaut de ressources suffisantes, l'arriéré des enquêtes en souffrance augmente également. Les chiffres représentent aujourd'hui des sommets : l'arriéré représente une année de travail pour chacun des 23 enquêteurs du Commissariat. En 1986, les parlementaires révisèrent le fonctionnement de la Loi et demandèrent au Commissaire à l'information de viser à conclure les enquêtes en 90 jours. Cet objectif ne fut jamais atteint faute de ressources. Cette année, la durée moyenne d'une enquête est de six mois.

Encore une fois cette année, le Commissaire a demandé sept enquêteurs de plus pour trois ans, afin d'absorber l'arriéré, et huit enquêteurs de plus à long terme, pour éviter la création d'un nouvel arriéré. Les ministres du Conseil du Trésor ont consenti à donner au Commissaire cinq enquêteurs de plus pour quinze mois et aucun à long terme. À toutes fins utiles, des ressources à si court terme représentent du gaspillage. En un an, le Commissaire ne pourrait pas, pour seulement un an, recruter, former, habiliter et déployer cinq nouveaux enquêteurs pour obtenir une réduction sensible de l'arriéré. Par ailleurs, sans augmentation permanente du nombre d'enquêteurs, le nombre de nouvelles plaintes dépassera quand même les ressources disponibles et contribuera à l'accumulation d'un arriéré

supplémentaire. Le Commissaire a expliqué à la présidente du Conseil du Trésor que la réponse du Conseil voue son projet à l'échec et constitue un gaspillage de fonds publics. Réponse de la ministre : refaites une demande l'an prochain.

Et c'est là que le bât blesse : le financement du Commissariat. Le gouvernement tient les cordons de la bourse et, donc, contrôle l'efficacité du travail du Commissaire. Voilà pour l'indépendance!

Il est indispensable que le Parlement assume le rôle consistant à veiller à ce que le Commissaire obtienne des ressources suffisantes pour faire son travail et, bien entendu, lui demande des comptes quant à l'utilisation de ces ressources. Le Parlement a pris des mesures en ce sens pour l'un de ses hauts fonctionnaires, le Commissaire à l'éthique. Il est tout aussi important qu'il en fasse autant pour le Commissaire à l'information et les autres hauts fonctionnaires du Parlement chargés de faire enquête sur les actions et décisions du gouvernement.

En février 2005, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique a entamé une étude sur cette question. Le gouvernement, lui aussi, est en train d'envisager d'instaurer un mécanisme de financement pour les hauts fonctionnaires du Parlement qui ne serait pas contrôlé par le gouvernement du moment.

Entre temps, le problème du manque de ressources doit être immédiatement réglé.

CHAPITRE II

DÉLAIS - FICHES DE RENDEMENT ET ÉTUDE DES PROROGATIONS DE DÉLAI

A : Les fiches de rendement : Partie I

Depuis plusieurs années, un certain nombre d'institutions ont fait l'objet d'un examen en raison de difficultés chroniques manifestes à respecter les délais de réponse. Dans le rapport annuel qu'il a remis au Parlement sur l'exercice 1996-1997, l'ancien Commissaire à l'information expliquait que les délais de réponse aux demandes d'accès avaient atteint des proportions critiques.

En 1998, au début de ce mandat de ce Commissaire à l'information, on a instauré le système des « fiches de rendement ». Certains ministères ont été classés en fonction du pourcentage de demandes d'accès n'ayant pas obtenu de réponse dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Aux termes de la Loi, les réponses tardives sont réputées être des refus. Au départ, les fiches de rendement ont été déposées au Parlement à titre de rapports spéciaux, mais, depuis l'exercice 2000-2001, elles font partie du rapport annuel du Commissariat.

Depuis l'introduction des fiches de rendement, le Commissaire à l'information a observé une nette diminution du nombre de plaintes pour retard, dont la proportion est passée de 49,5 % en 1998-1999 à 14,5 % en 2003-2004. Cette année, les plaintes pour retard ont représenté 21,1 % de notre charge de travail. Le Commissariat à l'information continuera de s'intéresser au problème des retards pour rappeler aux institutions gouvernementales qu'elles sont tenues de répondre rapidement aux demandes d'accès.

Le Commissaire à l'information a adopté la norme suivante, considérant que c'est la meilleure mesure de la conformité d'un ministère aux dispositions relatives aux délais, à savoir le pourcentage de demandes qui se soldent par des refus présumés.

% de refus présumés	Remarque	Classement
0-5 %	Conformité idéale	A
5-10 %	Conformité substantielle	B
10-15 %	Conformité limite	C
15-20 %	Conformité inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Alerte rouge	F

Auparavant, on ne tenait pas compte, dans la proportion de refus présumés par rapport au nombre de demandes, des demandes reportées de l'exercice antérieur, non plus que du nombre de demandes déjà considérées comme des refus présumés au 1^{er} avril. *Ces données sont comptées dans le rapport de cette année.*

Cette année, le Commissariat s'est intéressé aux refus présumés dans les douze ministères suivants : l'Agence du revenu du Canada (ARC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), le Service correctionnel du Canada (SCC), Pêches et Océans Canada (POC), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), Santé Canada (SC), Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), Industrie Canada (IC), le ministère de la Défense nationale (MDN), le Bureau du Conseil privé (BCP), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et Transports Canada (TC).

Le tableau 1 illustre les résultats obtenus par les douze institutions gouvernementales examinées cette année entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 2004, selon l'échelle de classement adoptée par le Commissariat.

Tableau 1 : Proportion de refus présumés par rapport au nombre de nouvelles demandes – 1^{er} avril au 30 novembre 2004

Ministère	% de refus présumés (ancienne formule)	Classement	% de refus présumés (formule actuelle)	Classement
ARC	5,9 %	B	4,7 %	A
CIC	12,1 %	C	13,8 %	C
SCC	4,0 %	A	3,6 %	A
POC	4,9 %	A	5,2 %	B
MAECI	20,8 %	F	28,8 %	F
SC	11,5 %	C	17,2 %	D
RHDCC	3,2 %	A	3,0 %	A
IC	10,0 %	C	16,2 %	D
MDN	6,0 %	B	9,5 %	B
BCP	26,4 %	F	26,5 %	F
TPSGC	15,7 %	D	17,7 %	D
TC	6,3 %	B	7,2 %	B

Tableau 2 : Proportion de refus présumés par rapport au nombre de nouvelles demandes – 1^{er} avril au 30 novembre 2003

Ministère	% de refus présumés (ancienne formule)	Classement	% de refus présumés (formule actuelle)	Classement
ARC	6,5 %	B	6,5 %	B
CIC	15,4 %	D	14,1 %	C
SCC	3,2 %	A	8,8 %	B
POC	1,9 %	A	3,9 %	A
MAECI	17,0 %	D	15,0 %	D
SC	5,4 %	B	5,6 %	B
RHDCC	39,3 %	F	40,2 %	F
IC	25,0 %	F	40,2 %	F
MDN	6,2 %	B	9,1 %	B
BCP	3,8 %	A	12,8 %	C
TPSGC	14,5 %	C	17,0 %	D
TC	17,2 %	D	24,4 %	F

D'après le tableau 2, cinq institutions ont amélioré leur rendement au cours de la dernière année, deux sont dans la même situation qu'auparavant et cinq autres ont obtenu de moins bons résultats que l'année précédente. Nous adressons nos félicitations à Ressources humaines et Développement des compétences Canada (qui faisait auparavant partie de Développement des ressources humaines Canada), qui a obtenu la note « A », alors que DRHC avait obtenu un « F » l'an dernier. Industrie Canada a fait des efforts fructueux au cours de sa deuxième année de déclaration, passant de « F » à « D ». Le Bureau du Conseil privé nous inquiète particulièrement : il est passé de « A » l'an dernier à « F » cette année. Le ministère de la Défense nationale a obtenu la note « B » depuis deux ans, ce qui est un bon résultat, mais le ministère devrait prendre des mesures pour obtenir la note maximale (conformité idéale). Tout le mérite va au Service correctionnel du Canada, qui a réussi à maintenir sa note « A » depuis deux ans. Pêches et Océans Canada a failli obtenir un « A » cette année (il lui manquait 0,2 %), mais il avait maintenu cette note au cours des deux années antérieures.

Tableau 3 : Classement de 1998 à 2004 (1er avril au 30 novembre)

MIN.	1998	1999	2000	2001	2002	2003		2004	
						Ancienne formule	Formule actuelle	Ancienne formule	Formule actuelle
ARC	F	F	C	B	A	B	B	B	A
CIC	F	F	D	C	A	D	C	C	C
SCC	-	-	-	-	F	A	B	A	A
POC	-	-	F	F	A	A	A	A	B
MAECI	F	F	F	D	B	D	D	F	F
SC	F	A	-	-	A	B	B	C	D
RHDCC	-	A	-	-	D	F	F	A	A
IC	-	-	-	-	-	F	F	C	D
MDN	F	F	D	C	B	B	B	B	B
BCP	F	A	-	-	D	A	C	F	F
TPSGC	-	-	-	-	F	C	D	D	D
TC	-	F	F	C	D	D	F	B	B

Le tableau 3 révèle combien il est difficile de maintenir un haut rendement à l'égard des délais imposés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Par exemple, le rendement du BCP et du MAECI présente d'importantes fluctuations annuelles. Les progrès enregistrés par Industrie Canada l'an dernier sont en fait plus positifs que les chiffres ne le laissent penser. Le ministère a pris de nombreuses mesures pour donner suite aux recommandations que le Commissariat lui avait faites l'an dernier. Nous encourageons Industrie Canada à poursuivre ses efforts pour obtenir un meilleur rendement l'an prochain. Le MAECI et TPSGC constituent des cas problèmes chroniques qui sont au premier rang de la liste des priorités du Commissariat.

Il semble que les retards de traitement des demandes d'accès soient attribuables à cinq causes principales :

- Des ressources insuffisantes dans les bureaux de l'AIPRP
- Des retards chroniques dans la recherche de documents en raison d'une médiocre gestion des documents et de pénuries de personnel dans les bureaux de première responsabilité (BPR)
- Les difficultés éprouvées au cours de consultations avec des tiers et d'autres institutions gouvernementales
- L'ingérence des cabinets des ministres et des sous-ministres en raison d'une crainte injustifiée de la sensibilité politique des demandes, et

- La médiocre qualité des communications avec les demandeurs pour clarifier les demandes d'accès.

Le texte complet des douze examens effectués cette année est affiché sur notre site Web à www.infocom.gc.ca.

B : Les fiches de rendement : Partie II

Comme nous l'avons dit, dans le cadre du mandat proactif du Commissariat, nous choisissons chaque année un ou des ministères pour en évaluer le rendement. Cet examen vise à déterminer la mesure dans laquelle le ministère remplit ses responsabilités à l'égard de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Ces responsabilités et exigences sont formulées dans la Loi ou dans le Règlement, et c'est le cas, notamment, des délais de réponse aux demandes d'accès. Ces responsabilités peuvent également émaner du Secrétariat du Conseil du Trésor ou des politiques, procédures et autres principes du ministère en matière d'accès à l'information.

Les principes énoncés dans la section de l'Objet de la *Loi sur l'accès à l'information* sont fondamentaux pour le système d'accès à l'information.

- L'information gouvernementale doit être accessible au public;
- Les exceptions nécessaires au droit d'accès doivent être limitées et précises;
- Les décisions relatives à la divulgation de l'information gouvernementale doivent être révisées indépendamment du gouvernement.

Les fiches de rendement distribuées depuis 1999 et celles dont il est question dans la Partie I de ce chapitre portaient sur les refus présumés, sur les causes qui peuvent avoir entraîné ces refus présumés et les mesures recommandées pour éliminer ce problème à l'avenir. En 2004-2005, la portée des fiches de rendement a été élargie. Nous cherchons désormais à saisir un large éventail de données et d'information statistique pour déterminer comment un bureau de l'AIPRP et un ministère étayent leurs responsabilités à l'égard de la Loi. La nouvelle fiche de rendement est divisée en chapitres :

- La procédure d'accès et sa gestion
- Les refus présumés
- Les ressources consacrées à l'AI et leur suffisance
- Le cadre de leadership permettant d'instaurer une culture de l'accès à l'information dans l'institution

- Le cadre de gestion de l'information qui sous-tend l'AI
- Le profil des plaintes du point de vue du Commissariat à l'information.

En 2004-2005, nous avons retenu trois ministères pour examen à portée élargie: Justice Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Bibliothèque et Archives Canada. Chaque ministère a rempli un long questionnaire de fiche de rendement, dont le contenu a servi de base à une entrevue avec le coordonnateur de l'AIPRP de chaque institution. Par ailleurs, nous avons examiné un échantillon aléatoire d'une quinzaine de dossiers de demande d'accès pour voir comment les décisions sont prises, approuvées et étayées.

L'échelle de classement employé dans les nouvelles fiches de rendement est expliquée dans le tableau ci-dessous.

Classement général	Fonctionnement général de l'AI
A = Idéal	<ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble des politiques, des procédures, du plan opérationnel, du plan de formation et de la procédure de dotation est en place • Les cadres supérieurs appuient manifestement le programme et l'AI fait l'objet d'une vision à l'échelle de l'institution • La procédure d'approbation est simplifiée, et le coordonnateur de l'AIPRP jouit d'un pouvoir délégué • 5 % ou moins de refus présumés
B = Substantiel	<ul style="list-style-type: none"> • Quelques lacunes mineures faciles à rectifier pour atteindre le niveau idéal • 10 % ou moins de refus présumés
C = Limite	<ul style="list-style-type: none"> • Lacunes à régler
D = Inférieur à la norme	<ul style="list-style-type: none"> • Lacunes importantes à régler
F = Alerte rouge	<ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes sont si nombreuses et si importantes que le ministère doit faire un effort important pour régler ce qui ne l'a pas été depuis des années

Selon l'échelle ci-dessus, Justice Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et Bibliothèque et Archives Canada ont obtenu un « F », c'est-à-dire l'Alerte rouge.

JUSTICE CANADA

La fiche de rendement de Justice Canada comporte un certain nombre de recommandations en matière d'AI. On y recommande notamment, à titre

d'élément indispensable du cadre administratif étayant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'élaboration d'un plan opérationnel pour le bureau de l'AIPRP. Ce plan opérationnel doit préciser les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités associés à la mise en œuvre du plan d'activités du Bureau de l'AIPRP. Le plan d'activités est essentiellement une analyse de rentabilisation justifiant un supplément de ressources pour le Bureau de l'AIPRP. Les autres recommandations formulées dans la fiche de rendement concernent la nécessité d'avoir des documents complets et à jour pour faciliter la cohérence du processus décisionnel de ceux qui assument la responsabilité de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces personnes ont besoin de formation en matière d'AI pour exécuter correctement leurs tâches.

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA

Cette fiche de rendement circonscrit la nécessité d'instaurer un cadre administratif appuyant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* par le biais de l'élaboration d'un plan d'amélioration et de fonctionnement pour le Bureau de l'AIPRP. Le plan doit préciser les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités. Il pourrait servir de cadre opérationnel pour faciliter la gestion des mesures d'amélioration, pour orienter les activités quotidiennes et pour gérer la mise en œuvre des recommandations de la fiche de rendement. Le plan est également un moyen de susciter et d'obtenir l'appui des cadres supérieurs afin d'améliorer les activités d'AI. Les autres recommandations formulées dans la fiche de rendement ont trait à la nécessité d'avoir des documents complets et à jour pour faciliter la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces personnes ont besoin de formation en matière d'AI pour exécuter correctement leurs tâches.

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

La fiche de rendement recommande notamment l'élaboration d'un plan opérationnel pour la Division de l'AIPRP. Le plan doit préciser les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités qui permettront de respecter les délais de réponse et les dispositions relatives aux exceptions applicables. Un groupe de travail interne a déjà examiné l'arriéré de 18 à 20 mois des demandes d'accès et proposé des solutions systémiques, novatrices et durables.

Comme pour les deux autres ministères, les autres recommandations formulées dans la fiche de rendement de Bibliothèque et Archives Canada ont trait à la nécessité d'avoir des documents complets et à jour pour faciliter la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces personnes ont besoin de formation en matière d'AI pour exécuter correctement leurs tâches.

CONCLUSION

Ces trois institutions ont reconnu qu'elles avaient des problèmes graves et persistants concernant la procédure d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. En 2004-2005, chaque institution a pris certaines mesures correctives positives, mais, au moment de la production des fiches de rendement, aucun engagement précis n'avait été annoncé concernant la façon dont chacune d'elles s'y prendrait pour combler les lacunes circonscrites, quand ces mesures seraient adoptées ni ce que l'on ferait pour que ces améliorations soient durables.

L'un des aspects fondamentaux de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* est le rôle de leadership qu'assument le coordonnateur de l'AIPRP et les cadres supérieurs dans un ministère. La haute direction exerce ce leadership en considérant l'accès à l'information comme une priorité ministérielle et en veillant à ce que des ressources suffisantes y soient consacrées et à ce que la technologie, la formation et les politiques nécessaires soient en place. Il est important que, de concert avec le coordonnateur de l'AIPRP, les cadres supérieurs favorisent une culture de la transparence et de l'accès en adoptant et en appliquant un plan de redressement assorti de produits livrables clairement définis et d'échéance critiques.

Le texte complet des fiches de rendement est affiché sur le site Web du Commissariat, à l'adresse suivante : <http://www.infocom.gc.ca>.

C : Examen des prorogations de délai

Dans nos rapports antérieurs, nous nous inquiétions du fait que les améliorations générales enregistrées dans les délais de réponse ne puissent être attribuables à un abus des dispositions de la Loi permettant de proroger ces délais. Effectivement, depuis l'exercice 2000-2001, le nombre de plaintes pour prorogation de délai a plus que doublé. Pour en avoir le cœur net, le Commissaire a entamé une étude à l'automne 2004.

Nous avons adressé un questionnaire à quarante-deux institutions gouvernementales au sujet de leur perspective générale sur l'application des dispositions de prorogation de délai. Compte tenu d'une analyse des réponses obtenues, le Commissaire a choisi un échantillon représentatif, soit huit institutions, qui ont fait l'objet d'une étude plus approfondie. Nous avons procédé à des entrevues individuelles avec des coordonnateurs de l'AIPRP et à l'examen d'un certain nombre de dossiers de traitement de demandes d'accès à l'égard desquels on avait prorogé le délai au-delà des 30 jours réglementaires. Les principaux éléments de cet examen ont été les suivants :

- 1) Les motifs de prorogation de délai étaient-ils expliqués dans le dossier?
- 2) Des éléments de preuve étaient-ils fournis pour justifier la prorogation du délai et la durée de la prorogation?
- 3) Avait-on fourni des réponses durant la période de prorogation et, sinon, quelle avait été la durée du délai supplémentaire au-delà de la période de prorogation?
- 4) L'institution avait-elle un système de repérage et de report des dossiers pour s'assurer de la conformité aux dispositions relatives aux prorogations de délai?
- 5) L'institution appliquait-elle une politique de divulgation partielle avant la fin de la période de prorogation?
- 6) Lorsque la prorogation de délai était attribuable à la nécessité d'une consultation auprès d'autres institutions gouvernementales, avait-on procédé aux consultations préalables et pris soin de faire un suivi auprès de l'institution consultée?
- 7) Lorsque la prorogation de délai était attribuable à la nécessité d'une consultation de tiers non gouvernementaux, avait-on respecté les délais prévus aux articles 27 et 28 de la Loi?
- 8) Lorsque la prorogation de délai était supérieure à 30 jours, l'institution avait-il rempli son obligation d'en informer le Commissaire à l'information?
- 9) Quelle proportion des demandes d'accès adressées à l'institution avaient fait l'objet d'une prorogation du délai initial de 30 jours? Quelle avait été la durée moyenne de prorogation?

Dans la moitié des 42 institutions faisant l'objet de l'enquête, 40 % ou plus (jusqu'à 80 % dans certains cas) des demandes d'accès ont fait l'objet d'une prorogation de délai. Notre étude a permis de révéler également que la gestion générale des prorogations de délai souffre de lacunes graves.

Premièrement, il n'existe pas de critères exhaustifs et systématiquement appliqués pour déterminer s'il est effectivement nécessaire de proroger un délai de réponse conformément à l'alinéa 9(1)a) et en établir la durée.

Deuxièmement, il n'existe pas de pratique cohérente dans les institutions gouvernementales en matière de justification des prorogations dans les dossiers de traitement.

Troisièmement, les délais supplémentaires sont très généralement dépassés. C'est particulièrement vrai lorsqu'il y a lieu de consulter des tiers, et ce en dépit du fait que ces consultations font l'objet d'échéances fixées par la Loi.

Quatrièmement, les consultations auprès du BCP prennent deux fois plus de temps que les consultations auprès des autres institutions gouvernementales.

Enfin, notre étude a révélé que les institutions n'informent pas systématiquement le Commissaire à l'information lorsqu'elles prorogent un délai de réponse au-delà des 30 jours réglementaires. Nous avons également découvert des contradictions entre les statistiques sur les délais de réponse que les institutions déclarent au Parlement et au Conseil du Trésor, d'une part, et celles que nous avons obtenues au cours de cette étude, d'autre part. Le Conseil du Trésor ne vérifie pas les statistiques fournies par les institutions gouvernementales.

Ces résultats attestent des besoins : il faut instaurer un mode de gestion plus attentif des prorogations de délai demandées par les institutions gouvernementales; il faut que le Conseil du Trésor joue un rôle d'orientation et de vérification; on a besoin de ressources supplémentaires pour veiller à ce que les prorogations de délai soient l'exception et non la règle; et il faut améliorer le délai d'exécution des consultations auprès du BCP et que le Commissaire à l'information exerce un suivi permanent.

CHAPITRE III

ENQUÊTES ET EXAMENS

A. Statistiques sur la charge de travail

Au cours de l'exercice, 1 506 plaintes ont été adressées au Commissaire à l'information concernant des institutions gouvernementales, et 1 140 enquêtes ont été menées à terme (voir le tableau 1). Le tableau 1B indique que 21,1 % des plaintes reçues avaient trait aux délais, comparativement (voir le tableau) à 14,4 % l'an dernier : il y a lieu de s'inquiéter de cette remontée du nombre de plaintes à cet égard. Par ailleurs, le Commissariat a répondu à 1 387 demandes de renseignements.

Le tableau 2 indique les résultats des 1 140 enquêtes achevées. Outre les retraits de plaintes ou les plaintes annulées, 99 % des plaintes ont été réglées sans que le Commissaire doive s'adresser à la Cour fédérale. (Comme 96 des 104 plaintes non réglées étaient liées entre elles, au sens où elles renvoyaient toutes à la même demande de données de recensement, elles sont traitées comme un seul et même dossier aux fins du litige.)

Le tableau 3 indique le taux d'exécution général médian relatif aux enquêtes. Le délai moyen d'exécution est passé, en un an, de 5,57 à 7,45 mois. Cette augmentation est attribuable aux effets négatifs entraînés par l'insuffisance des ressources disponibles pour la charge de travail et à deux enquêtes qui ont pris beaucoup de temps à régler. Il s'agit de l'enquête sur les demandes de données de recensement (voir ci-dessus) et une autre enquête importante concernant plus de cinquante plaintes. Le tableau 3A indique les effets, sur les délais, de la complexité de certaines plaintes. Il illustre également la détérioration des délais d'exécution pour les plaintes ordinaires et pour les plaintes complexes.

Le tableau 1 révèle une augmentation inquiétante du nombre des enquêtes non terminées. Leur nombre était de 1 019 l'an dernier; il est passé à 1 385 cette année. Il a été impossible de maintenir les modestes améliorations des délais d'exécution et la réduction de l'arriéré en raison d'un sérieux manque de ressources. Comme nous l'avons dit l'an dernier, le mandat du Commissaire à l'information, qui est de procéder à des enquêtes rapides et approfondies, ne saurait être rempli avec les ressources actuellement disponibles. Le Commissaire ne peut pas non plus remplir sa fonction de surveillance avec ces seules ressources.

Le tableau 4 illustre la répartition des plaintes réglées entre 60 institutions gouvernementales. Soixante-quatre pour cent des plaintes ont été adressées contre seulement dix institutions gouvernementales. Une fois de plus, ce sont seulement quelques institutions qui font l'objet de la plupart des plaintes.

Les institutions classées parmi les dix premières dans la liste de celles qui ont fait l'objet de plaintes cette année sont les suivantes :

1. Défense nationale	132
2. Gendarmerie royale du Canada	96
3. Statistique Canada	96
4. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	84
5. Bureau du Conseil privé	63
6. Transports Canada	61
7. Citoyenneté et Immigration Canada	57
8. Agence du revenu du Canada	50
9. Pêches et Océans Canada	47
10. Justice Canada	46

Le fait d'apparaître dans cette liste ne signifie pas que ces institutions ont donné de mauvais résultats. Il convient plutôt d'évaluer le « rendement » en calculant le nombre de plaintes adressées contre ces institutions qui ont été jugées fondées comparativement à celles qui ont été jugées sans fondement. Cette année, les dix principales institutions contre lesquelles des plaintes ont été jugées fondées sont les suivantes :

1. Statistique Canada	96
2. Défense nationale	73
3. Gendarmerie royale du Canada	67
4. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	57
5. Transports Canada	55
6. Bureau du Conseil privé	41
7. Citoyenneté et Immigration Canada	40

8. Pêches et Océans Canada	36
9. Agence du revenu du Canada	34
10. Justice Canada	34

B. Procédure d'enquête – Bilan

Dans notre rapport annuel 2002-2003, nous avons rendu compte de nos efforts pour démystifier la procédure d'enquête grâce à l'usage judicieux du pouvoir discrétionnaire du Commissaire de choisir les méthodes d'enquête. Ce pouvoir discrétionnaire permet au Commissaire à l'information de choisir les modes, méthodes et styles d'enquête. Bien que cette souplesse soit nécessaire, le Commissaire est conscient de l'importance d'aider toutes les parties à comprendre les méthodes procédurales dont il dispose et les circonstances dans lesquelles elles sont susceptibles d'être employées.

C'est pourquoi le rapport annuel 2002-2003 explique les deux types de procédures utilisées (informelle et formelle) et les circonstances dans lesquelles elles sont susceptibles d'être employées. Par ailleurs, le rôle de l'avocat dans les procédures formelles, l'usage d'ordonnances sur la confidentialité et le risque de commentaires négatifs y sont analysés. Cette souplesse procédurale est étroitement associée à l'instauration des normes de service dont il est question aux pages 60 à 64 de ce rapport annuel.

Après un an et demi d'expérience des délais prévus dans les normes de service, il semblerait que l'obstacle principal à leur application intégrale est le fait que la plupart des dossiers de traitement ne comportent pas de données justificatives pour les décisions prises à l'égard des exceptions ou de l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Cette lacune est très inquiétante puisqu'elle signifie que, lorsqu'il y a plainte, le traitement doit être recréé et recommencé pour l'enquêteur, et c'est là une activité qui prend inutilement du temps.

Le fait que l'on n'ait pas réglé ce problème à l'échelle systémique est d'autant plus surprenant que le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information, publié en juin 2002 sous le titre de « Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens », comportait une recommandation à cet égard. Au chapitre 6, intitulé « Garantir la conformité : le processus de recours », le Groupe d'étude formulait la recommandation suivante : « (...) que le Secrétariat du Conseil du Trésor, avec les conseils du Commissariat à l'information, travaille avec les institutions pour élaborer des normes réalistes pour la documentation des dossiers de traitement des demandes. » Ce travail doit être exécuté.

Entre-temps, pour accélérer la procédure d'enquête, le Commissaire a l'intention de modifier les normes de service en prévoyant une nouvelle solution lorsqu'il n'y a pas de justification au dossier pour les exceptions demandées : dans ce cas, la personne jouissant du pouvoir délégué devra fournir des explications, sous la forme d'un raisonnement détaillé, au sujet de toutes les exceptions demandées et des décisions prises à titre discrétionnaire. Selon les circonstances, ces explications pourront être données par écrit ou par voie de témoignage oral et elles devront être fournies dans un délai de quelques jours et non pas de quelques semaines. La décision d'exiger des explications formelles sera prise au terme de la première rencontre entre l'enquêteur et le coordonnateur de l'institution s'il appert qu'il n'y a pas de justifications au dossier.

Le Commissaire à l'information espère améliorer la collaboration à ses enquêtes en faisant le suivi d'une suggestion formulée par le Groupe d'étude. Au chapitre 6, celui-ci recommande en effet que « le Commissariat à l'information offre aux responsables de l'accès des séances de formation et d'information sur le processus d'enquête » et que « les enquêteurs du Commissariat à l'information rencontrent à l'occasion les professionnels de l'accès pour clarifier et résoudre des questions générales touchant le processus d'enquête, en vue de rendre les enquêtes plus efficaces et plus efficientes ».

Le Commissariat à l'information collabore avec l'Université de l'Alberta pour produire du matériel informatif et didactique qui pourra être employé sur Internet, au bureau ou dans le cadre de séances avec le personnel du Commissariat. Par ailleurs, au cours du nouvel exercice, des ateliers seront offerts aux cadres supérieurs ministériels et au haut personnel politique sur leur rôle dans la procédure. La version sur disque compact de cette formation sera mise à la disposition des intéressés. Elle porte sur la Loi et au Règlement et sur les obligations des institutions gouvernementales assujetties à cette Loi. Par ailleurs, les cadres supérieurs du Commissariat à l'information sont disposés à rencontrer les cadres supérieurs des ministres pour les renseigner sur leur rôle et leurs obligations.

Tableau 1 ÉTAT DES PLAINTES

	1 avril 2003 au 31 mars 2004	1 avril 2004 au 31 mars 2005
Reportées de l'année précédente	658	1019
Reçues durant l'année	1331	1506
Complétées durant l'année	970	1140
Reportées à l'année suivante	1019	1385

Tableau 1B PLAINTES REÇUES PAR CATÉGORIE

Catégorie	1 avril 2003 au 31 mars 2004		1 avril 2004 au 31 mars 2005	
Refus de divulguer	720	54,1 %	494	32,8 %
Exclusion – article 69	127	9,5 %	59	3,9 %
Retard (présomption de refus)	191	14,4 %	318	21,1 %
Prorogation de délai	186	14,0 %	181	12,0 %
Frais	48	3,6 %	39	2,6 %
Divers	59	4,4 %	415	27,6 %
Total	1331	100 %	1506	100 %

**Tableau 2 CONCLUSIONS DES PLAINTES
du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005**

Catégorie	Réglée	Non-réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	294	100	144	71	609	53,4 %
Exclusion – art. 69	27	1	28	2	58	5,1 %
Retard (présomption de refus)	199	-	8	11	218	19,1 %
Prorogation de délai	118	-	37	2	157	13,8 %
Frais	16	-	11	5	32	2,8 %
Divers	42	3	16	5	66	5,8 %
TOTAL	696	104	244	96	1140	100 %
100 %	61,1 %	9,1 %	21,4 %	8,4 %		

Tableau 3 DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)

Catégorie	1 avr. 2002 – 31 mars 2003		1 avr. 2003 – 31 mars 2004		1 avr. 2004 – 31 mars 2005	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	7,17	590	7,36	447	12,79	609
Exclusion – art. 69	-	-	8,02	41	14,48	58
Retard (présomption de refus)	3,44	164	4,06	228	4,22	218
Prorogation de délai	4,77	125	3,45	153	4,83	157
Frais	4,22	48	5,15	48	5,29	32
Divers	4,37	79	5,10	53	5,36	66
Moyenne	5,42	1006	5,57	970	7,45	1140

Tableau 3A DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)

Catégorie	1 avr. 2002 – 31 mars 2003				1 avr. 2003 – 31 mars 2004				1 avr. 2004 – 31 mars 2005			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retard (présomption de refus)	2,99	10	4,73	6	3,60	17	9,48	6	3,73	16	5,59	4
Prorogation de délai	2,96	5	8,61	7	2,47	10	6,18	6	4,37	9	5,85	4
Frais	2,61	2	5,42	3	4,64	3	6,67	2	4,96	2	5,72	1
Divers	2,40	5	8,68	3	3,55	4	12,67	2	5,10	3	5,36	2
Total partiel – Cas administratifs	2,86	22	6,31	19	3,24	34	7,30	15	4,14	30	5,52	11
Refus de divulguer	5,46	45	16,57	13	5,59	34	16,96	13	12,21	44	17,62	9
Exclusion – art. 69	-	-	-	-	8,04	4	7,07	0	13,32	5	23,01	1
Total partiel – Cas de refus	5,46	45	16,57	13	6,12	38	16,93	13	12,33	49	18,41	10
Moyenne	4,34	67	8,93	33	4,67	72	10,36	28	7,00	79	10,75	21

- Notes :
1. Plainte difficile = les plaintes auxquelles les enquêteurs doivent consacrer plus que deux fois plus de temps qu'en moyenne.
 2. Les plaintes de refus prennent en moyenne quatre fois plus de temps à régler que les plaintes administratives.

Tableau 4 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales) du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	-	-	-	2	2
Administration portuaire de Toronto	-	-	2	-	2
Affaires des anciens combattants Canada	1	-	-	1	2
Affaires étrangères Canada	27	-	3	6	36
Affaires indiennes et du Nord Canada	12	-	5	1	18
Agence canadienne de développement international	1	-	2	-	3
Agence canadienne d'inspection des aliments	3	-	3	2	8
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	5	-	1	1	7
Agence des services frontaliers du Canada	9	-	1	-	10
Agence du revenu du Canada	34	-	13	3	50
Agence spatiale canadienne	3	-	-	-	3
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	-	-	2	-	2
Banque de développement du Canada	1	-	-	-	1
Bibliothèque et Archives Canada	19	-	12	2	33
Bureau de l'Enquêteur correctionnel du Canada	4	-	-	-	4
Bureau du Conseil privé	41	-	20	2	63
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	3	-	1	-	4
Centre des armes à feu du Canada	8	-	6	1	15
Citoyenneté et Immigration Canada	40	-	15	2	57
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	5	-	-	-	5
Commerce international Canada, Ministère du	6	-	-	-	6
Commission canadienne de sûreté nucléaire	2	-	-	-	2
Commission canadienne du tourisme	5	-	2	4	11
Commission de la Capitale nationale	4	-	1	-	5
Commission de la Fonction publique du Canada	1	-	-	-	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	4	-	-	-	4
Commission des plaintes du public contre la GRC	1	-	-	-	1
Commission des relations de travail dans la Fonction publique	1	-	-	-	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	-	-	1	-	1
Conseil canadien des normes	1	-	-	-	1

Tableau 4 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (selon les institutions fédérales) du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005 (continue)

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	-	-	-	1
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	-	-	1	-	1
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	14	1	6	-	21
Corporation commerciale canadienne	2	-	-	-	2
Défense nationale	71	2	17	42	132
Développement social Canada	17	-	2	-	19
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	2	-	-	-	2
Environnement Canada	17	2	3	1	23
Finances Canada, Ministère des	13	-	5	1	19
Gendarmerie royale du Canada	67	-	21	8	96
Industrie Canada	19	-	8	3	30
Infrastructure Canada	-	-	1	-	1
Justice Canada	33	1	12	-	46
Monnaie royale du Canada	1	-	-	-	1
Musée des beaux-arts du Canada	5	-	-	-	5
Office Canada – Nouvelle Écosse des hydrocarbures extracotiers	-	-	1	-	1
Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	3	-	4	1	8
Pêches et Océans Canada	36	-	9	2	47
Résolution des questions des pensionnats indiens Canada	1	-	-	-	1
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	5	-	5	-	10
Ressources naturelles Canada	-	-	1	-	1
Santé Canada	16	-	6	2	24
Sécurité publique et Protection civile Canada	4	-	3	-	7
Service canadien de renseignement de sécurité	2	-	3	-	5
Service correctionnel Canada	12	-	21	1	34
Société canadienne d'hypothèques et de logement	3	-	-	-	3
Statistique Canada	-	96	-	-	96
Transports Canada	54	1	6	-	61
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	56	1	19	8	84
TOTAL	696	104	244	96	1140

Tableau 5 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES (par lieu de résidence des plaignants) 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005

	Reçues	Fermées
Hors du Canada	11	11
Terre-Neuve	11	17
Île du Prince Édouard	6	5
Nouvelle Écosse	29	39
Nouveau Brunswick	7	8
Québec	156	122
Région de la capitale nationale	557	468
Ontario	153	222
Manitoba	31	49
Saskatchewan	40	26
Alberta	36	39
Colombie-britannique	464	128
Yukon	0	0
Territoires du Nord-ouest	5	4
Nunavut	0	2
TOTAL	1506	1140

CHAPITRE IV

RÉSUMÉS DES CAS

Au cours de l'exercice visé par ce rapport, quatre enquêtes dont on a entendu parler plus que d'habitude dans les médias ont été menées à terme. Ces quatre affaires ont trait à des documents retenus dans les cabinets de ministres et du Premier ministre et qui ont amené le gouvernement, sur une période de quatre ans, à présenter 29 requêtes à la Cour fédérale et à la Cour suprême visant à éliminer ou à restreindre les enquêtes du Commissaire. Ces contestations judiciaires se sont révélées infructueuses et leurs effets sont décrits dans le rapport annuel de l'année dernière (2003-2004) aux pages 10 à 15.

Cette année, les enquêtes ont été menées à terme et les résultats ont été communiqués au gouvernement et aux plaignants. Le Commissaire a jugé que toutes les plaintes étaient fondées et a recommandé qu'on communique davantage de documents, que les dossiers soient mieux gérés et qu'on accroisse la sensibilisation des fonctionnaires à ces questions. Le gouvernement a rejeté les recommandations dans tous les cas, et le Commissaire à l'information demandera à la Cour fédérale d'ordonner à ces quatre institutions fédérales de communiquer les documents retenus en cause.

Dans chacun de ces quatre cas, le rapport du Commissaire est trop long pour qu'on puisse le reproduire dans ces pages. C'est pourquoi nous présentons de brefs résumés dans les pages qui suivent. Toutefois, le texte intégral de chacun de ces rapports fait partie, à titre de référence, du présent rapport annuel remis au Parlement.

Cas 1: Les emplois du temps du ministre des Transports conservés au Cabinet du ministre et au bureau du sous-ministre

Contexte

La plainte découle du refus de Transports Canada (TC) de répondre à une demande de communication concernant l'emploi du temps de l'ancien ministre Collenette, du 1er juin au 5 novembre 1999. TC formulait son refus en ces termes :

« Veuillez prendre note qu'il n'existe aucun document dans les dossiers de Transports Canada qui réponde à votre demande. Nous vous faisons observer, toutefois, que c'est le personnel politique du ministre qui prépare son calendrier de réunions et ses itinéraires, et que ces documents ne sont pas considérés comme des documents ministériels. »

L'ancien ministre avait l'habitude de fournir automatiquement des copies de son emploi du temps à la sous-ministre (et d'y supprimer certaines questions personnelles) pour aider cette dernière à lui offrir des services efficaces. La sous-ministre, pour sa part, avait l'habitude de détruire les copies de l'emploi du temps du ministre dès qu'il était désuet. Par conséquent, au moment où la demande de communication a été présentée, tous les documents sur lesquels portait la demande se trouvaient au Cabinet du ministre, puisque les copies de la sous-ministres avaient été détruites.

Analyse juridique

Le Ministère faisait valoir que le droit d'accès ne concernait que les dossiers appartenant au ministère des Transports. Il alléguait également que le Cabinet du ministre des Transports, qui conservait les emplois du temps, ne fait pas partie du ministère des Transports.

Le demandeur, pour sa part, faisait valoir que les emplois du temps étaient créés, en partie, en vue d'aider les fonctionnaires du Ministère à s'acquitter de leurs fonctions et que le lieu où ils étaient archivés n'avait aucune importance. De plus, le demandeur soutenait qu'un ministre fait partie de l'institution qu'il dirige et que, par conséquent, les documents qu'il conserve ayant trait à ses fonctions ministérielles appartiennent à son Ministère.

Dans ce cas, les questions de droit portent sur les points suivants :

1. Est-ce que les emplois du temps demandés (archivés au Cabinet du ministre des Transports) appartenaient au ministère des Transports aux fins de l'article 4 (droit d'accès) de la *Loi sur l'accès à l'information*?
2. En principe, le Cabinet d'un ministre fait-il partie du ministère qu'il dirige?

En examinant ces questions, le Commissaire à l'information s'est également penché sur la question incidente de savoir si le ministre des Transports est un cadre du ministère des Transports.

Conclusions et recommandations

Le Commissaire acceptait la jurisprudence dominante selon laquelle il faut accorder un sens général au terme « appartenant » afin de donner un droit d'accès concret et que le lieu physique où se trouvent les documents demandés ne détermine pas en soi la question de l'appartenance. Parmi les facteurs dont a tenu compte le Commissaire, afin de déterminer si les emplois du temps demandés appartenaient au ministère des Transports, mentionnons les suivants :

1. les individus qui possédaient les documents pertinents étaient-ils des employés ou des cadres d'une entité à laquelle s'applique la *Loi sur l'accès à l'information* (c.-à-d. une institution fédérale);
2. existe-t-il une preuve que les documents appartiennent, en réalité, à une institution fédérale;
3. le contenu des documents a-t-il un rapport avec les fonctions et le mandat d'une institution fédérale;
4. le document est-il étroitement lié à d'autres documents que possède une institution fédérale;
5. le document a-t-il été créé au cours de l'accomplissement de fonctions rémunérées au moyen de crédits parlementaires accordés à l'institution fédérale;
6. tout cadre ou employé d'une institution gouvernementale a-t-il le droit d'utiliser, de préserver ou de détruire le document;
7. en ce qui concerne ce document, une ordonnance de production pourrait-elle être imposée à un cadre ou à un employé d'une institution fédérale;
8. la communication du contenu de ce document exige-t-elle l'autorisation d'un cadre ou d'un employé d'une institution fédérale;
9. existe-t-il un droit d'accès à ce document partiel, transitoire ou *de droit* accordé à un cadre ou à un employé d'une institution fédérale;
10. le document a-t-il été créé dans le cadre de l'administration quotidienne d'une institution fédérale ou pour aider un cadre ou un employé d'une institution fédérale à s'acquitter de ses fonctions;
11. existe-t-il un motif impérieux lié à une politique gouvernementale qui milite en faveur de l'appartenance ou non.

Après avoir pris en considération les aspects juridiques et les données de fait en ce qui a trait à ces facteurs, le Commissaire a conclu que les emplois du temps ministériel demandés appartenaient au ministère des Transports aux fins de

l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour arriver à cette conclusion, le Commissaire a tenu compte du contenu des documents (dont des parties importantes ont trait aux fonctions du ministre en tant que dirigeant de Transports Canada); le fait que les emplois du temps étaient utilisés, en partie, pour aider des fonctionnaires du Ministère à s'acquitter de leurs fonctions; et celui que les fonctionnaires du Ministère étaient autorisés à conserver ou à détruire leurs copies de ces emplois du temps.

De plus, le Commissaire a conclu que le ministre du Transport est un cadre, qui fait partie du ministère des Transports. Les facteurs suivants l'ont mené à tirer cette conclusion :

1. la *Loi sur le ministère du Transport* précise que le ministre des Transports dirige le Ministère;
2. des spécialistes de la constitution conviennent que le ministère des Transports, tout comme les autres ministères responsables d'un portefeuille, doit être dirigé par un ministre parce que les ministères sont des prolongements de l'autorité des ministres;
3. la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que le ministre des Transports est le responsable de son Ministère aux fins de la Loi;
4. la *Loi sur la gestion des finances publiques* (à laquelle sont assujettis les ministères et Cabinets de ministre) donne une définition du « fonctionnaire public » qui comprend le ministre;
5. la définition de « fonctionnaire public » dans la *Loi d'interprétation* comprend le ministre des Transports;
6. au sens ordinaire, le terme « fonctionnaire » d'un ministère du gouvernement comprend le ministre chargé de l'administrer;
7. tirer une autre conclusion mènerait à des résultats absurdes, c'est-à-dire : permettre aux ministres d'empêcher le droit d'accès aux documents ministériels en les conservant au Cabinet du ministre; permettre aux ministres de confirmer le droit à la protection des renseignements personnels en ce qui touche l'information reliée à leur poste et à leurs fonctions; et permettre aux ministres d'échapper à leur responsabilisation par le biais de la transparence – une des fonctions que la Cour suprême du Canada attribue à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Par conséquent, le Commissaire a recommandé de communiquer les emplois du temps demandés, sous réserve des exceptions valables afin de protéger certains renseignements personnels qui s'y trouvent. Le ministre des Transports ne

partage pas l'avis du Commissaire et a refusé de suivre ses recommandations. Par conséquent, le Commissaire, avec le consentement du plaignant, présentera une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale pour qu'elle examine le refus continu de communiquer les documents demandés.

Cas 2: Les emplois du temps du Premier ministre conservés à la GRC

Contexte

La plainte découle de la réponse de la GRC à une demande de communication des copies des emplois du temps de l'ancien Premier ministre Jean Chrétien, du 1^{er} janvier 1997 au 4 novembre 2000. Voici la réponse de la GRC à la demande de communication :

« En réponse à votre demande, nous avons fait des recherches dans les documents classés dans nos bureaux d'Ottawa (Ontario) et nous regrettons de vous informer que nous n'avons pas reçu de copies de l'horaire journalier du Premier ministre. C'est le Cabinet du Premier ministre qui conserve cette information. »

Au cours de l'enquête, nous avons trouvé dans les dossiers de la GRC de nombreux emplois du temps du Premier ministre (386 pages) afférents à la demande de communication. On a pu également déterminer que des copies de ces calendriers du Premier ministre étaient envoyées tous les jours aux bureaux du Peloton de protection du Premier ministre, aux quartiers généraux de la GRC. Autrement dit, la réponse de la GRC était complètement inexacte.

Le Commissaire a conclu que l'incapacité de la GRC de trouver et de traiter les emplois du temps de même que l'affirmation selon laquelle elle ne recevait pas de copies des emplois du temps de l'ex-Premier ministre n'avaient pas pour but d'induire en erreur le demandeur. Il a plutôt expliqué ainsi la réponse inexacte : l'insouciance de l'officier qui a mené les recherches et l'incapacité des professionnels de l'accès à l'information de la GRC de jouer un rôle du suivi et de remise en question auprès des services de protection du Premier ministre.

Une fois que les documents ont été repérés, la GRC a envoyé une deuxième réponse au demandeur, et refusait de communiquer les emplois du temps, en tout ou en partie, pour les raisons suivantes :

« L'examen des documents révèle que toute l'information que vous avez demandée constituait une exception en vertu du paragraphe 19(1) et de l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information*. De plus, une partie de l'information n'est pas accessible aux termes du paragraphe 69(1) de la Loi. »

Analyse juridique

À la différence du cas qui précède et de celui qui suit ayant trait aux emplois du temps conservés dans les cabinets du Premier ministre et d'un ministre, on ne remet pas en cause dans ce cas le fait que les emplois du temps, soient assujettis à la Loi. De toute évidence, ils l'étaient. La GRC est une institution fédérale assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* et les documents étaient conservés aux quartiers généraux de la GRC, sous l'autorité quotidienne des agents de la GRC.

Ce cas soulève les questions suivantes :

1. Est-ce que chaque mention sur chaque page de ces emplois du temps constitue des « renseignements personnels » concernant l'ancien Premier ministre ou d'autres personnes qui sont considérés comme une exception au droit d'accès aux termes du paragraphe 19(1) de la Loi?
2. Est-ce que tout le contenu de ces emplois du temps constitue une exception en vertu de l'article 17 de la Loi parce que s'il était communiqué on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'il menace la sécurité de l'ancien Premier ministre, du Premier ministre actuel ou de leur peloton de protection?
3. Est-ce que certaines mentions constituent des documents confidentiels du Cabinet?
4. Est-ce que la GRC s'acquitte de son obligation, en vertu de l'article 25 de la Loi, de prélever et de communiquer toute partie des emplois du temps qui ne constitue pas une exception ou une exclusion en vertu des articles 17, 19 et 69?

Article 19 – Renseignements personnels

Les responsables de la GRC ont admis que si la demande avait concerné les emplois du temps du Commissaire de la GRC, ils en auraient prélevé et communiqué la partie ayant trait au travail et retenu celles qui portaient uniquement sur des questions personnelles.

Ils auraient adopté cette approche à cause de l'alinéa 8(2)j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui restreint la zone de confidentialité du « personnel d'une institution fédérale ». Le Commissaire de la GRC est un fonctionnaire de la GRC et, par conséquent, il ne peut faire valoir le droit à la protection des renseignements personnels pour refuser de communiquer de l'information liée à son poste ou à ses fonctions.

La GRC n'a pas utilisé la même approche avec l'emploi du temps du Premier ministre parce que, de son point de vue, le Premier ministre n'est pas un cadre ou un employé d'une institution fédérale et, par conséquent, sa zone de confidentialité n'est pas restreinte en vertu de l'alinéa 8(2)j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire à l'information a rejeté cet argument puisque le Premier ministre est un cadre du Bureau du Conseil privé (institution fédérale assujettie à la Loi). Les raisons à cet égard sont énoncées dans le résumé de cas suivant.

Par conséquent, le Commissaire à l'information a conclu que les parties des emplois du temps du Premier ministre qui ont trait à son poste et à ses fonctions en tant que responsable du BCO ou à des activités ou événements publics auxquels il a pris part devraient être communiquées.

Article 17 – Menace à la sécurité du Premier ministre

La GRC a fait valoir que la communication de toute partie de ces emplois du temps – y compris des activités publiques ou des pages vierges – pourrait menacer la sécurité de l'ancien Premier ministre et du Premier ministre actuel. La GRC alléguait qu'on pourrait déduire des emplois du temps certains modes de comportement et les utiliser pour agresser les Premiers ministres. Elle ajoutait qu'elle n'avait pas à démontrer que la communication de ces documents serait une menace « probable ». Au contraire, elle faisait valoir qu'elle n'avait qu'à démontrer que sa préoccupation à cet égard n'était ni frivole ni exagérée, mais bien raisonnable.

Selon le Commissaire à l'information le critère valable est celui de l'attente raisonnable sur le plan de la probabilité. Cependant, il a conclu que la GRC ne s'était pas acquittée de son obligation de démontrer la probabilité qu'une menace liée à la communication des documents est soit probable, soit non frivole ou non exagérée. Il concluait que les modes de comportement qui ne sont pas déjà connus du public, et que l'on pourrait connaître à la lecture des emplois du temps, avaient trait à des réunions courantes et connues du Premier ministre. Aucune preuve ne démontre comment la connaissance de ces habitudes – qui n'ont rien à voir avec les déplacements du Premier ministre ni la possibilité de l'exposer à un danger – pourrait présenter un risque pour la sécurité de l'ex-Premier ministre ou celle des personnes qui assurent sa protection. De même, aucun témoin n'a pu démontrer comment la communication des emplois du temps portant sur les jours sans aucune activité prévue pourrait répondre au critère de l'article 17.

La GRC a reconnu qu'elle n'avait pas examiné les conséquences en matière de sécurité, dans le contexte actuel de la communication de ces documents quand M. Chrétien a quitté la vie publique. La GRC n'a fourni aucune preuve à l'appui d'un argument selon lequel la communication des emplois du temps de l'ancien Premier ministre peut constituer une menace à la sécurité du Premier ministre Martin.

Article 69 – Exclusion liée aux documents confidentiels du Cabinet

Certaines parties des emplois du temps demandés ont été soustraites à la communication parce qu’elles constituaient des documents confidentiels du Cabinet. Puisque les emplois du temps ne renfermaient aucun détail sur des sujets précis, le Commissaire a conclu que l’article 69 avait été mal appliqué. Le simple fait que des membres du Cabinet se rencontrent à une certaine date et à une heure précise ne constitue pas, aux yeux du Commissaire, un secret du cabinet.

Recommandations

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, le Commissaire à l’information a conclu que la décision de la GRC de retenir tous les documents demandés n’était pas fondée. Il a recommandé que les emplois du temps soient communiqués, à condition d’en retirer l’information à caractère privé, comme les rendez-vous chez les médecins, activités familiales et réceptions privées.

Le Commissaire de la GRC a refusé d’accepter les recommandations du Commissaire à l’information. Avec le consentement du plaignant, le Commissaire à l’information demandera à la Cour fédérale du Canada d’examiner le refus de la GRC de communiquer les documents demandés.

Cas 3: Les emplois du temps du Premier ministre conservés au CPM et au BCP

Contexte

La plainte découle des réponses du bureau du Conseil privé (BCP) à six demandes d’accès aux emplois du temps de l’ancien Premier ministre Jean Chrétien. Chaque demande portait sur une période différente; les six demandes réunies couvraient la période de janvier 1994 au 25 juin 1999. Pour ce qui est de cinq de ces demandes, le BCP a informé le demandeur qu’il ne possédait pas ces emplois du temps. Le BCP n’a pas informé le demandeur que les emplois du temps requis étaient conservés au Cabinet du Premier ministre (CPM) même s’ils étaient bel et bien à cet endroit.

Pour ce qui est de l’une des demandes, la plupart des documents pertinents étaient conservés au CPM, mais certains d’entre eux se trouvaient au Bureau du greffier du Conseil privé, Mel Cappe. Dans sa réponse à cette demande, le BCP refusait de dire s’il possédait ces emplois du temps et déclarait que s’il les possédait, ils seraient considérés comme des exceptions vu qu’ils constituent des renseignements personnels du Premier ministre.

Après le dépôt d'une plainte au Commissaire à l'information, et le début de l'enquête, le BCP a clarifié les raisons de son refus de communiquer les emplois du temps demandés. En ce qui concerne les agendas conservés au CPM, le BCP maintenait qu'ils n'étaient pas assujettis au droit d'accès parce que seul le BCP, et non le CPM, est assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pour ce qui est des emplois du temps trouvés au BCP (qui étaient de toute évidence assujettis au droit d'accès) le refus de les communiquer était fondé sur le paragraphe 19(1) de la Loi et visait à protéger les renseignements personnels du Premier ministre.

Ce n'est que beaucoup plus tard au cours de l'enquête que le BCP a invoqué l'article 17 de la Loi, faisant valoir que la communication des emplois du temps, en tout ou en partie, pourrait raisonnablement représenter une menace à la sécurité de l'ancien Premier ministre et de son peloton de protection. Le BCP était aussi d'avis que la communication de n'importe quelle partie des emplois du temps de l'ancien Premier ministre Chrétien présenterait un risque pour la sécurité du Premier ministre Martin.

On alléguait aussi que certaines parties de ces emplois du temps entraient dans la catégorie des documents confidentiels du Cabinet et constituaient donc des exceptions au droit d'accès en vertu de l'article 69 de la Loi.

Au cours de l'enquête, le BCP cessait de s'appuyer sur la disposition de la Loi en vertu de laquelle il avait refusé de confirmer ou de nier qu'il possédait certaines copies des emplois du temps du Premier ministre.

Analyse juridique

1. Est-ce que les emplois du temps du Premier ministre, qui sont conservés dans les locaux du CPM, appartiennent au BCP aux fins du droit d'accès énoncé à l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information*?
2. Si c'est le cas, les emplois du temps, en tout ou en partie, peuvent-ils constituer des exceptions au droit d'accès ou être exclus aux termes des articles 19 (renseignements personnels), 17 (sécurité des individus) de la Loi ou de l'article 69 (documents confidentiels du Cabinet)?
3. Est-ce que les emplois du temps du Premier ministre, qui étaient conservés au BCP au moment de la demande, constituent une exception au droit d'accès, en tout ou en partie, en vertu des articles 19, 17 ou 69 de la Loi?

Conclusions et recommandations

En ce qui concerne le premier point, le Commissaire à l'information a conclu que les agendas conservés au CPM étaient sous le contrôle du BCP aux fins de l'article 4 de la Loi. Il concluait également que le Premier ministre est un fonctionnaire du BCP. En arrivant à ces conclusions, le Commissaire prenait en compte les mêmes facteurs qui sont décrits dans le résumé de cas n° 1.

Pour ce qui est du deuxième et du troisième point, le Commissaire concluait que les articles 17, 19 et 69 avaient été invoqués de manière inappropriée. À cet égard, il se fondait sur la même analyse qui figure dans le résumé de cas n° 2.

Gestion des documents et préoccupations au sujet du processus

L'enquête a permis de déterminer que les emplois du temps de l'ancien Premier ministre n'étaient pas conservés d'une manière qui tenait compte de leur état et de leur importance en tant que documents d'archives d'importance pour le Canada.

Le Commissaire a dû constater qu'il n'existait pas de procédures en place, ou que ces procédures n'étaient pas suivies, pour assurer qu'on rédige tous les jours un emploi du temps complet et exact, et que ce dernier était archivé afin d'en permettre le transfert obligatoire éventuel aux Archives nationales. Il en venait donc à la conclusion que la version existante des emplois du temps de l'ancien Premier ministre était inexacte et incomplète. Puisque les emplois du temps des premiers ministres sont des documents ayant une importance historique, créés et conservés aux frais des contribuables, et qu'ils portent sur des fonctions officielles, le Commissaire concluait que ces lacunes dans les pratiques de gestion des documents étaient extrêmement préoccupantes.

Recommandations

Pour toutes ces raisons, le Commissaire à l'information recommandait au Premier ministre Martin de communiquer les emplois du temps demandés, et de ne prendre des mesures d'exception que pour les indications qui n'étaient pas liées aux fonctions ministérielles de l'ancien Premier ministre. Le Commissaire recommandait également qu'un plan pour assurer la gestion appropriée des emplois du temps du Premier ministre soit élaboré avec l'Archiviste national du Canada et le Commissaire à l'information.

Le Premier ministre Martin a refusé d'accepter la recommandation du Commissaire. Par conséquent, avec le consentement du plaignant, le Commissaire demandera à la Cour fédérale du Canada d'examiner le refus du BCP de communiquer les documents demandés.

Cas 4: Documents conservés au Cabinet du ministre de la Défense nationale concernant les réunions de comités de haut niveau

Contexte

La plainte découle des réponses du ministère de la Défense nationale (MDN) à des demandes provenant de deux individus au sujet de l'obtention de documents préparés à l'occasion de rencontres connues sous le nom de réunions de gestion du « M5 », ou provenant de celles-ci. Ces réunions périodiques réunissaient Art Eggleton, alors ministre de la Défense nationale, et cinq autres fonctionnaires (le Chef d'état-major de la défense, le sous-ministre, l'adjoint de direction, le directeur des opérations et le directeur des communications).

En réponse à ces deux demandes, le MDN a déclaré qu'il ne possédait aucun document relatif à ces demandes. Un des demandeurs a déposé une plainte au Commissaire à l'information et l'autre s'en est abstenu. Toutefois, lorsque le Commissaire à l'information a appris que la même réponse avait été donnée aux deux demandeurs, le Commissaire a enquêté les deux réponses.

Au cours de l'enquête, plusieurs centaines de documents pertinents à la demande d'accès ont été découverts. Quelque 650 documents ont été trouvés au Cabinet du ministre. Au nombre de ces documents mentionnons : des notes prises lors des réunions de gestion du M5 par le personnel exonéré du ministre, des emplois du temps et des dossiers de rendez-vous. Environ 750 documents ont été trouvés ailleurs au MDN dont des documents préparatoires, graphiques, cartes, images satellitaires et rapports.

Au cours de l'enquête, le MDN a traité et communiqué (sous réserve des exceptions) tous les documents liés aux réunions du M5 qui ont été trouvés, sauf ceux qui étaient situés au Cabinet de l'ancien ministre. Le Commissaire a conclu que toutes les exceptions appliquées aux documents communiqués étaient justifiées. En ce qui concerne les documents des réunions du M5 trouvés au Cabinet du ministre, le MDN a déclaré qu'ils n'étaient pas assujettis au droit d'accès à l'information.

Selon le MDN, même si le ministère de la Défense nationale est assujetti à la Loi, le Cabinet du ministre de la Défense nationale ne fait pas partie du MDN et, par conséquent, n'est donc pas visé par la Loi.

Questions

1. Les fausses réponses ont-elles été données intentionnellement?
2. Est-ce que les documents relatifs aux réunions du M5 conservés au Cabinet du ministre appartenaient au MDN aux fins du droit d'accès à l'information énoncé à l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information*?
3. Dans l'affirmative, est-ce que des exceptions ou exclusions peuvent justifier le refus de communiquer les documents demandés?
4. La gestion des documents relatifs aux réunions du M5 était-elle appropriée?

Conclusions

Question n° 1

Selon le Commissaire, les fausses réponses données aux demandeurs étaient attribuables à des informations inexactes et trompeuses au sujet du processus suivi pour les réunions du M5 qui ont été données aux professionnels de l'accès à l'information du Ministère par le Cabinet du ministre et les bureaux du sous-ministre et du Chef d'état-major de la défense. De plus, le Commissaire attribuait les fausses réponses à l'incapacité des professionnels de l'accès à l'information du Ministère de jouer un rôle de contestation adéquat. Étant donné le rôle et la fréquence des réunions du M5, et les personnes qui y assistaient, le Commissaire a conclu que les responsables de l'accès à l'information auraient dû être très sceptiques lorsque les hauts fonctionnaires leur ont répondu qu'ils ne possédaient « aucun document ».

Question n° 2

Le Commissaire a conclu que les documents des réunions du M5 conservés au Cabinet du ministre appartenaient au MDN aux fins du droit d'accès à l'information. Pour arriver à cette conclusion, il a pris en compte les facteurs examinés dans le résumé de cas n° 1.

Question n° 3

Le Commissaire a convenu que toutes les exceptions et exclusions dont faisait état le MDN relativement aux documents conservés au Cabinet du ministre étaient justifiables. Par exemple, le Commissaire était d'avis que les notes prises à la réunion par le personnel exonéré constituaient une exception en vertu de l'article 21, dans la mesure où il s'agissait « des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou son personnel ».

Question n° 4

Au cours de l'enquête, il est devenu évident qu'il existait de graves lacunes chez les personnes qui assistaient aux réunions du M5 au sujet des règles de conservation et d'élimination des documents et des principes de base relatifs à la saine gestion des documents. Premièrement, la destruction de l'information contrevenait à la *Loi sur les Archives nationales du Canada*. Plus précisément, certains ordres du jour des réunions du M5 étaient détruits par des membres de ce groupe immédiatement après les réunions parce qu'ils faisaient erronément l'hypothèse que ces documents étaient éphémères et, par conséquent, qu'ils étaient protégés en vertu de l'autorisation de l'Archiviste national du Canada au sujet de la description des documents éphémères. En réalité, les ordres du jour ne seraient considérés comme des documents éphémères que s'ils étaient consignés en permanence et préservés dans un autre document (les procès-verbaux des réunions du M5). Comme aucun procès-verbal n'a été conservé, les ordres du jour n'étaient pas « éphémères » et on aurait dû en garder au moins une copie.

Deuxièmement, les notes prises lors des réunions du M5 étaient considérées à tort comme des « documents personnels » et certaines ont été détruites sans autorisation du ministre ou de l'Archiviste national. Aucune de ces notes n'étaient intégrées à des systèmes de dossiers accessibles et répertoriés de manière appropriée. Il est surprenant de constater ce manque de connaissance et cette pratique lorsqu'on sait que le Conseil du Trésor a publié des lignes directrices à l'échelle de toute l'administration publique sur le traitement approprié des notes prises au travail. Ces lignes directrices figurent dans le Rapport de mise en œuvre no 67, publiées par le SCT le 17 septembre 1999. À l'annexe B de ce rapport, on explique le sens de l'expression « documents éphémères » et on y donne plusieurs exemples ou scénarios. Voici le texte du scénario E :

« Vous notez vos activités et les choses dont vous voulez vous souvenir dans un cahier. Ce cahier contient des notes sur les réunions et exposés auxquels vous avez assisté ainsi que vos rencontres du déjeuner et vos rendez-vous chez le dentiste. Toute information d'intérêt qui concerne un programme ou une activité du Ministère devrait être promptement retranscrite dans les registres appropriés. Dans la mesure où cela a été fait, vous pouvez à votre guise jeter votre cahier. Néanmoins, si celui-ci contient des renseignements en rapport avec une demande d'accès à l'information reçue avant sa destruction, vous devez l'inclure dans les documents à examiner pour donner suite à la demande. »

Troisièmement, les documents associés aux réunions du M5 devraient avoir été suivis de près pour indiquer leur rapport avec le M5. À des fins d'archivage et de responsabilisation, de bonnes pratiques de gestion des documents exigent, d'une part, de conserver les documents (nous savons que ces documents existent dans des dossiers répertoriés) et, d'autre part, que l'utilisation de ces documents (à des fins de discussion aux réunions du M5) soit suivie de près et consignée par écrit.

Quatrièmement, des dossiers inadéquats ont été conservés pour documenter les décisions, considérations et activités dont on s'entretenait aux réunions du M5. La politique de gestion de l'information du gouvernement et les traditions même de la fonction publique exigent qu'on conserve des documents adéquats afin d'étayer les décisions, considérations et mesures gouvernementales. Par exemple, la version la plus récente de la *Politique sur la gestion de l'information gouvernementale* (1^{er} mai 2003) n'est pas restreinte aux institutions fédérales telles que le décrit la *Loi sur l'accès à l'information*. Au contraire, la politique s'applique à l'ensemble du gouvernement du Canada comme l'énonce clairement « l'objectif de la politique » et la définition qu'on y donne de « l'information gouvernementale ». La politique dit clairement qu'il existe une obligation, entre autres choses, de créer les documents nécessaires pour :

« Documenter les décisions et les processus décisionnels en vue de rendre compte des activités du gouvernement, de reconstituer l'évolution des politiques et des programmes, d'appuyer la continuité des services gouvernementaux et la prise de décisions et de permettre une vérification et un examen indépendants. » (Alinéa 2.2d)).

La politique précise clairement qu'il existe au gouvernement l'obligation de :

« Gérer l'information, peu importe sa forme ou le support sur lequel elle est enregistrée, d'une manière qui en protègera l'authenticité, l'intégrité, la clarté et l'exhaustivité aussi longtemps que cela est nécessaire en vertu de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, de la *Loi sur la Bibliothèque nationale du Canada*, de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de la *Loi sur l'accès à l'information*, de lois ministérielles particulières et d'autres lois et politiques. » (Alinéa e), p. 2).

Le Commissaire a fait valoir que la notion même de gestion saine et responsable présuppose la création et la tenue de documents exacts et adéquats. Il est évident que tout le projet derrière la *Loi sur l'accès à l'information* dépend de la création de documents qui sont classés et répertoriés correctement, faciles d'accès, archivés de manière appropriée et soigneusement évalués avant d'être détruits pour veiller à ce que les informations précieuses ne soient pas perdues. Cela assure aussi notre capacité en tant que nation de préserver et de célébrer notre histoire, et d'en tirer des leçons. Et, bien sûr, la prise de décisions judicieuses de la part du gouvernement présuppose l'existence d'un ensemble de précédents bien documentés et d'une expertise.

Le Commissaire a conclu qu'au minimum les documents suivants auraient dû être produits et conservés en tant qu'outils de soutien des réunions du M5 :

- 1) ordres du jour
- 2) procès-verbaux

- 3) rapports de décision
- 4) registres des documents utilisés et déposés
- 5) registres des présences

Le témoignage du général Baril, alors Chef d'état-major de la défense, appuie le point de vue selon lequel ces principes de tenue des dossiers n'auraient pas entravé la bonne marche des réunions du M5, malgré leur caractère particulier et non officiel. Le général Baril déclarait :

Q.: « Il y a deux choses, général, dont j'aimerais vous parler avant de terminer. Au sujet de cette pratique qui semble avoir été adoptée pour les réunions du M5, c'est-à-dire celle de tenir des réunions informelles, sans ordre du jour écrit ni aucune prise de notes sur les sujets discutés, trouvez-vous qu'il est prudent d'adopter une pareille approche?

R.: C'est un peu une question piège – non, c'est une question intéressante. D'un côté, les politiciens sont des politiciens. Et je veux pouvoir conserver cet échange très ouvert entre moi, le ministre et le sous-ministre, je crois que nous devons... Maintenant, je comprends personnellement.

D'un autre côté – je crois que vous avez proposé la dernière fois que nous nous réunissions ici pour parler de documents –, il serait très facile de mettre en place un système permettant à la population du Canada, pour l'histoire de notre nation, de suivre de près les décisions que nous prenons, parce qu'il y a des décisions assez difficiles qu'on commencera à prendre lors de ces réunions ou qui y seront prises. Et il serait beaucoup plus facile de comprendre dans cinq ans, deux ans ou 20 ans comment tout cela s'est produit. Un système assez simple pourrait être mis en application, sans créer aucun document ou très peu.

Mais je crois personnellement que le Cabinet du ministre pourrait montrer la voie et nous dire de procéder ainsi. Il dirige le Ministère. Il est tenu de rendre compte au gouvernement du Canada. Et s'il choisissait d'avoir un accès plus facile à ce qui se passe là-haut, conformément aux lois du pays – je ne suis pas un spécialiste des lois du pays –, il est probable qu'on pourrait mettre en place un système simple. »

Recommandations

À la lumière de ce qui précède, le Commissaire à l'information a formulé les recommandations suivantes à l'intention du ministre de la Défense nationale :

1. que les documents relatifs aux réunions du M5 conservés au Cabinet du ministre soient communiqués, sous réserve des exceptions et exclusions applicables;
2. que les professionnels de l'accès à l'information du MDN reçoivent des instructions concernant leur rôle de contestation et de suivi afin de garantir des recherches appropriées;
3. que le MDN suive la politique de gestion de l'information du gouvernement qui touche les comités et réunions de haut niveau, y compris la préparation d'ordres du jour et de procès-verbaux et l'utilisation d'un système de suivi des documents;

Le ministre a refusé d'accepter les recommandations et, avec l'autorisation du plaignant, le Commissaire a demandé à la Cour fédérale d'examiner la décision du Ministre de refuser la communication des documents demandés.

La Cour fédérale n'a hélas pas la compétence d'examiner le refus du Ministre de suivre la politique de gestion des documents du gouvernement à l'avenir. Le refus nécessite un examen de la part du président du Conseil du Trésor compte tenu de son obligation en vertu de l'alinéa 70(1)a) de la Loi :

« le ministre désigné est responsable du contrôle des modalités de tenue et de gestion des documents relevant des institutions fédérales dans le but d'en assurer la conformité avec la présente Loi et ses règlements.

Le Parlement devrait aussi tenir compte du refus du MDN de créer et de conserver des documents appropriés.

Index cumulatif des résumés de cas

Un index cumulatif des résumés de cas publiés dans les rapports annuels à partir de 1993-94 est disponible sur demande ou peut être consulté sur le site Web du Commissaire à l'adresse suivante : www.infocom.gc.ca.

CHAPITRE V

LES SERVICES JURIDIQUES

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

A. Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information*, formulé à l'article 2, est que les décisions relatives à la communication de l'information gouvernementale doivent être susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada sont les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs insatisfaits des réponses qu'ils ont obtenues du gouvernement à leurs demandes d'accès doivent d'abord s'adresser au Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits de l'issue de l'enquête du Commissaire, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire de la réponse du ministère en cause. Si le Commissaire à l'information est insatisfait de la réponse du ministère en cause à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, de saisir la Cour fédérale de l'affaire. Cette année, le Commissaire à l'information a adressé quatre demandes de contrôle judiciaire à la Cour (article 42).

Au cours de l'exercice, le Commissariat a enquêté sur 1 140 plaintes. Cent quatre d'entre elles n'ont pas été réglées à la satisfaction du Commissaire et ont donné lieu à quatre nouvelles demandes de contrôle judiciaire. (Cent une plaintes concernaient la même question, à savoir la communication de données du recensement de 1911 : elles ont été regroupées en une seule demande de contrôle judiciaire.) 8 demandes de contrôle judiciaire ont été adressées à la Cour par des demandeurs insatisfaits (article 41). Des tierces parties s'opposant à la communication de renseignements ont également adressé 17 demandes de contrôle judiciaire à la Cour (article 44). Des particuliers ou l'État peuvent demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale en vertu de la *Loi sur la Cour fédérale* pour présomption d'excès de compétence de la part du Commissaire dans le déroulement de ses enquêtes. Au cours de l'exercice, vingt-deux demandes en ce sens ont été déposées contre le Commissaire à l'information par l'État, par certains témoins et par d'autres particuliers.

Les décisions de la Cour concernant des litiges en matière d'accès

Cette année, la Cour fédérale du Canada a rendu 17 décisions en matière d'accès, la Cour d'appel fédérale en a rendu 2 décisions, et la Cour suprême du Canada a autorisé un appel dans un cas. Les résumés qui suivent concernent les décisions relatives à des affaires dans lesquelles le Commissaire à l'information est ou était partie.

B. Le Commissaire à l'information et les tribunaux

I. Affaires entendues

Commissaire à l'information du Canada c. Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports et Nav Canada, 2005 C.F. 384, dossiers de la Cour nos T-465-01, T-888-02, T-889-02, T-650-02, juge Snider, 18 mars 2005.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à quatre demandes de contrôle judiciaire présentées en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI).

Faits

Le Commissaire à l'information a demandé un contrôle judiciaire des décisions du directeur exécutif du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (ci-après le BST), qui refusait de communiquer les documents demandés. Il a également demandé une ordonnance déclarant que le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication*, L.R.C. (1985), ch. R-2, enfreint l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les documents en cause consistent en enregistrements et transcriptions de communications entre le contrôle de la circulation aérienne et le personnel de bord (« communications CCA ») concernant la prestation de services aéronautiques relativement à quatre incidents distincts de collision ou d'écrasement d'avions, à savoir l'événement de Clarendville (T-465-01), l'événement de Penticton (T-650-02), l'événement de Fredericton (T-888-02) et l'événement de St-John (T-889-02). Les communications CCA ne sont que des échanges d'information concernant la prestation de services aéronautiques.

Dans chaque cas, le BST a soutenu que les communications CCA sont des renseignements personnels au sens du paragraphe 19(1) de la LAI et que la divulgation de ces communications n'était pas justifiée en vertu du paragraphe 19(2) de la Loi. Nav Canada est intervenu dans ces demandes pour invoquer

des exceptions relativement à des tiers en vertu des alinéas 20(1)b) et d) de la Loi. Nav Canada a plus précisément fait valoir que les communications CCA, selon le cas, remplissent le critère énoncé à l'alinéa 20(1)b), à titre de renseignements commerciaux ou de renseignements techniques, ou sont des documents dont la divulgation pourrait vraisemblablement risquer d'interférer avec les négociations contractuelles ou autres d'une tierce partie.

Questions en litige

Les questions circonscrites par la Cour sont les suivantes :

- 1) Les communications CCA constituent-elles des « renseignements personnels » au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de sorte qu'il ne serait pas possible de les communiquer en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI?
- 2) Le BST a-t-il commis une erreur en décidant que la divulgation des communications CCA ne se justifiait pas aux termes du paragraphe 19(2) de la LAI?
- 3) Le paragraphe 20(1) de la LAI interdit-il la divulgation des communications CCA?
- 4) Les renseignements personnels contenus dans les communications CCA peuvent-ils vraisemblablement être supprimés du reste des échanges en vertu de l'article 25 de la LAI?
- 5) Le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* enfreint-il l'alinéa 2b) de la *Charte* et, dans ce cas, cette infraction se justifie-t-elle en vertu de l'article premier de la *Charte*?

Conclusions

La Cour a refusé de statuer sur la question d'ordre constitutionnel et n'a pas abordé la question de l'exception en vertu de l'article 20. Elle a donné tort au Commissaire à l'information sur les autres questions. On peut obtenir sur demande un résumé des motifs ou le consulter à l'adresse suivante : www.infocom.gc.ca.

Issue de l'affaire

Les quatre (4) demandes de contrôle judiciaire ont été rejetées.

Mesures prises

Le Commissaire à l'information fait appel de la décision de Madame le juge Snider (A-165-05).

Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada, dossiers de la Cour nos T-984-04 à T-990-04, T-992-04 à T-1002-04.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à dix-huit (18) demandes de contrôle judiciaire adressées par le Procureur général du Canada et divers fonctionnaires (ci-après « le gouvernement ») contre le Commissaire à l'information en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, en vue d'obtenir une ordonnance déclarant, entre autres, que le Commissaire à l'information (et/ou son représentant) n'est pas compétent pour rendre certaines ordonnances de confidentialité et annulant les ordonnances déjà rendues à cet égard.

Faits

Les demandes de contrôle judiciaire en question renvoient à la partie de l'instance jugée par la Cour fédérale dans *Canada (Procureur général) et al. c. Canada (Commissaire à l'information)* 2004 C.F. 431, concernant la compétence du Commissaire à l'information pour rendre des ordonnances de confidentialité à l'égard de témoins comparissant devant le représentant du Commissaire au cours d'enquêtes effectuées en vertu de la LAI (Groupe B – « Demandes relatives à l'ordonnance de confidentialité »). Comme l'explique le Commissaire dans son rapport 2003-2004 au Parlement (p. 10 à 15), le juge Dawson a estimé que les ordonnances de confidentialité sont une procédure à laquelle le Commissaire peut avoir recours lorsqu'il exerce son pouvoir d'assigner des personnes à comparaître pour témoigner. Mais le juge a ajouté que les ordonnances rendues en l'espèce étaient trop générales, au sens où elles dépassaient ce qui était raisonnablement nécessaire pour atteindre les objectifs du Commissaire et que, par conséquent, il s'agissait d'une violation de la liberté d'expression garantie aux témoins par l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Conformément à la décision du juge Dawson, le Commissaire à l'information a donc rendu, le 23 avril 2004, de nouvelles ordonnances de confidentialité à l'égard de Bruce Hartley, Art Eggleton, Emechete Onuoha, Merribeth Morris, Randy Mylyk, Sue Ronald, Mel Cappe, Judith Mooney et George Young. Ces ordonnances avaient une portée plus limitée.

Le 20 mai 2004, le Procureur général du Canada et les témoins ayant fait l'objet de nouvelles ordonnances de confidentialité ont déposé 18 demandes de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information pour faire annuler les nouvelles ordonnances en question.

Le 22 juillet 2004, le Commissariat à l'information du Canada a terminé la collecte de la preuve pertinente à son enquête sur les plaintes relatives aux demandes d'accès aux emplois du temps quotidiens de l'ex-Premier ministre, aux emplois du temps quotidiens de l'ex-ministre des Transports et aux documents relatifs au groupe M5. Le représentant du Commissaire à l'information a donc mis fin aux ordonnances de confidentialité rendues à l'égard des témoins en question.

Issue de l'affaire

Par la suite, le 19 août 2004, le Procureur général du Canada et les demandeurs témoins ont mis fin aux dix-huit demandes de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information, au motif que les demandes étaient désormais sans objet.

Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada, dossiers de la Cour n^{os} T-589-04 et T-1076-04.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire de la décision du représentant du Commissaire à l'information, qui a rendu une ordonnance de confidentialité liant l'avocat de l'Archiviste national et du Statisticien en chef.

Faits

Le Commissaire à l'information a reçu quelque 90 plaintes concernant des demandes d'accès aux données du recensement de 1911. Statistique Canada avait refusé de communiquer les documents au motif qu'ils étaient exemptés en vertu de l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*. Au cours de son enquête, le sous-commissaire a entendu le témoignage de l'Archiviste national et du Statisticien en chef. Les deux témoins ont comparu devant le sous-commissaire accompagnés d'un avocat qui représentait également le Procureur général du Canada. Le sous-commissaire a demandé à l'avocat de signer un engagement par lequel il s'obligeait à ne pas divulguer les questions, les réponses et les pièces justificatives constituant l'ensemble de l'entrevue, à moins d'avoir obtenu l'autorisation du client. Cet engagement visait à permettre aux témoins de parler à titre privé et en l'absence de leurs supérieurs hiérarchiques. L'avocat a signé un engagement.

Le Procureur général du Canada a ensuite fait une demande de contrôle judiciaire, estimant que le représentant du Commissaire à l'information avait commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de rendre des ordonnances de confidentialité, pour demander une déclaration attestant que le représentant du Commissaire à l'information avait outrepassé sa compétence en tentant d'obtenir un engagement de l'avocat.

Issue de l'affaire

Le Commissaire à l'information a ensuite rendu compte des résultats de son enquête sur les 90 plaintes au ministre de l'Industrie (qui est responsable de Statistique Canada). Comme le rapport renvoyait largement au témoignage de l'Archiviste national et à celui du Statisticien en chef, le sous-commissaire à l'information a estimé que les deux ordonnances n'étaient plus nécessaires. L'avocat a donc été délié de son engagement, et le procureur général a annulé les demandes de contrôle judiciaire.

Sheldon Blank c. Commissaire à l'information du Canada, T-2324-03, Cour fédérale, juge Layden-Stevenson, 27 mai 2004 (pour plus de détails, voir le Rapport annuel 2003-2004, p. 62).

Faits

Le demandeur, Sheldon Blank, a demandé une ordonnance de mandamus le 9 décembre 2003 pour obtenir que le Commissaire à l'information communique son rapport au demandeur conformément à l'article 37 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il estimait que sa plainte n'avait pas été suivie d'une enquête et d'un rapport dans des délais acceptables.

Avant que l'affaire soit entendue, M. Blank a reçu le compte rendu des résultats de l'enquête du Commissaire.

Issue de l'affaire

Le 27 mai 2004, Madame le juge Layden-Stevenson a rejeté la demande, jugée désormais sans objet.

Sheldon Blank c. Commissaire à l'information du Canada, dossier n° T-1623-04, Cour fédérale, juge O'Reilly, 1^{er} mars 2005.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande du Commissaire à l'information visant à faire annuler la demande de mandamus du demandeur au motif qu'elle était sans objet.

Faits

Le demandeur, Sheldon Blank, a demandé une ordonnance de mandamus pour obtenir que le Commissaire à l'information communique son rapport au demandeur conformément à l'article 37 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur estimait que sa plainte n'avait pas été suivie d'effet dans des délais acceptables. Le Commissaire à l'information a adressé un rapport au

demandeur le 15 février 2004, rendant la demande de mandamus sans objet, et a demandé qu'elle soit annulée pour ce motif. Le demandeur a demandé à la Cour de l'entendre et de statuer en dépit de ce fait.

Question en litige

La question suivante a été soulevée : La Cour doit-elle exercer son pouvoir discrétionnaire d'entendre une affaire devenue sans objet?

Conclusions

Le résumé des motifs de décision de la Cour peut être consulté à l'adresse suivante : www.infocom.gc.ca.

Issue de l'affaire

La requête en annulation présentée par le Commissaire à l'information a été accueillie sans dépens.

II. Affaires en cours - Le Commissaire en tant que demandeur/appelant

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de l'Industrie (dossiers de la Cour nos T-53-04, T-1996-04 et T-421-04), Cour fédérale (pour plus de détails, voir le Rapport annuel 2003-2004, p. 56).

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une requête du ministre de l'Industrie, intimé, visant à faire annuler les demandes de contrôle judiciaire adressées par le Commissaire à l'information concernant les refus de communiquer les documents demandés.

Faits

Les deux demandes de contrôle judiciaire ont trait au refus du ministre de l'Industrie de communiquer des résultats de recensement individuels à un grand nombre de demandeurs. Les données de recensement demandées concernent les années 1911, 1921, 1931 et 1941.

Dans la première demande, un certain nombre de généalogistes voulaient qu'on leur communique les données du recensement de 1911 dans différentes régions du Canada. Après avoir reçu les plaintes de 97 demandeurs, le Commissaire à l'information a fait enquête et recommandé que le ministre de l'Industrie communique les documents demandés. Le ministre a refusé d'obtempérer au motif que les dispositions de la *Loi sur la statistique* en matière de confidentialité interdisaient la divulgation de ces documents. Le Commissaire a donc fait une demande de contrôle judiciaire.

Dans la deuxième demande, le Secrétariat de la nation algonquine demandait qu'on lui communique les données des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941 pour préparer leurs demandes conformément à la politique fédérale sur les revendications autochtones globales. Le Commissaire à l'information a fait enquête et recommandé que les documents soient communiqués en vertu de l'alinéa 8(2)k de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982. Le ministre a refusé de communiquer les documents au motif que les dispositions de la *Loi sur la statistique* en matière de confidentialité interdisaient la divulgation de ces documents à qui que ce soit, quel qu'en soit l'utilisation prévue.

Questions en litige

La seule question dont la Cour était saisie à cet égard était de savoir si les demandes devaient être annulées en raison du fait qu'elles n'avaient aucune chance de succès.

Issue de l'affaire

Après une demi-journée de plaidoirie, l'avocat de l'intimé a concédé que celui-ci ne pouvait s'acquitter du fardeau de prouver que les demandes n'avaient aucune chance de succès et a abandonné sa requête. La Cour a accepté le calendrier des autres étapes du litige, et les demandes seront probablement entendues à l'automne 2005.

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre des Transports, dossier de la Cour n° T-55-05.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* et concerne le refus du ministre des Transports de communiquer un exemplaire électronique du Système de comptes rendus quotidiens d'incidents de l'aviation civile (CADORS), demandé en vertu de la LAI.

Faits

Le 12 juin 2001, une demande d'accès en vertu de la LAI a été adressée concernant un exemplaire électronique des tableaux CADORS qui est une compilation d'incidents aéronautiques, un imprimé des cinquante premiers documents, une liste complète des champs et tous les codes nécessaires à l'interprétation des données contenues dans les tableaux. Le CADORS est une base de données nationale composée d'environ 36 000 rapports sur des « incidents » aéronautiques en matière de sécurité aérienne, qui est administrée

par Transports Canada, à qui sont adressés ces rapports par toutes sortes de sources, dont Nav Canada, le Bureau de la sécurité des transports et les aérodrômes.

Le 9 août 2001, Transports Canada a répondu en fournissant au demandeur un exemplaire du cliché d'enregistrement (qui énumère les champs d'information contenus dans la base de données CADORS), mais a, par ailleurs, refusé de fournir l'ensemble des documents demandés. Au départ, ce refus était fondé sur l'argument qu'il n'était pas possible de faire des prélèvements sur la base de données puis de la reproduire. Puis, au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le ministère a admis que la base de données pouvait effectivement être copiée et si nécessaire y faire des prélèvements. Transports Canada n'en a pas moins retenu 33 des 51 champs d'information contenus dans la base de données, invoquant le paragraphe 19(1) de la Loi (exception relative aux « renseignements personnels »).

Transports Canada a concédé que ces données ne constituent pas en soi des renseignements personnels, mais il soutient que la divulgation de l'information contenu dans le CADORS enfreint le paragraphe 19(1) de la Loi en raison de l'effet « mosaïque » (un concept utilisé en matière de renseignements de sécurité et de renseignement secret pour procéder à l'évaluation du risque vraisemblable de préjudice). Plus précisément, Transports Canada estime que les données du CADORS pourraient être associées à d'autres renseignements accessibles au public et permettraient ainsi de révéler des « renseignements personnels » concernant des personnes identifiables.

Selon le Commissaire à l'information, les renseignements contenus dans la base de données ont trait aux avions et aux incidents aériens et non pas à des particuliers, de sorte que l'article 19 de la LAI n'est pas applicable. Le ministre a rejeté la recommandation du Commissaire à l'information qui l'invitait à communiquer les documents demandés. Le 14 janvier 2005, le Commissaire à l'information du Canada a déposé une demande de contrôle judiciaire concernant le refus du ministre.

Le Commissaire à l'information et l'intimé ont déposé leurs affidavits.

Prochaines étapes

L'instance se poursuivra devant la Cour fédérale, et le résultat en sera rendu compte dans le rapport annuel de l'an prochain.

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Défense nationale, dossier de la Cour n° T-210-05.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire adressée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant le refus du ministre de la Défense nationale de communiquer des documents demandés en vertu de la LAI au sujet des réunions du groupe M5 en 1999.

Faits

Voir les pages 45 à 50 du résumé.

Prochaines étapes

Les preuves documentaires à l'appui de la demande de contrôle judiciaire n'ont pas encore été déposées. Le Commissaire à l'information rendra compte de cette instance dans le rapport annuel de l'an prochain.

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de l'Environnement, T-555-05, Cour fédérale.

Nature de l'instance

Le 24 mars 2005, le Commissaire à l'information a déposé une demande de contrôle judiciaire, avec le consentement d'Ethyl Canada Inc., concernant le refus d'Environnement Canada de communiquer les documents demandés en vertu de la Loi. La communication de ces documents et parties de documents a déjà fait l'objet d'une procédure devant la Cour fédérale (pour plus de détails, voir les pages 15-17 du Rapport annuel 2002-2003).

Faits

Le 22 septembre 1997, Ethyl Canada a demandé accès à des documents de travail dans le but de présenter des renseignements, des analyses de problèmes ou des options de politiques au Conseil privé de la Reine pour le Canada pour examen du Conseil privé de la Reine pour le Canada en vue de la prise de décisions à l'égard du méthyl cyclopentadiényl manganèse tricarbonyl (MMT).

Questions en litige

- 1) L'intimé a-t-il commis une erreur en invoquant les alinéas 21(1)a) et b) de la Loi pour ne pas communiquer des renseignements relevant de l'alinéa 69(3)b) de la Loi?

- 2) En invoquant les alinéas 21(1)a) et b), l'intimé a-t-il abrité sous le manteau de 20 années de secret l'information visée par l'alinéa 69(3)b) de la Loi? Cet alinéa prévoit cependant que ces renseignements doivent être communiqués sans délai lorsqu'une décision a été rendue publique ou qu'elle a été rendue quatre ans plus tôt.

L'affaire est en cours.

III. Affaires en cours – Le Commissaire en tant qu'intimé devant la Cour fédérale

Procureur général du Canada et Mel Cappe c. Commissaire à l'information du Canada, dossier de la Cour n° A-223-04.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à l'appel de la décision rendue le 25 mars 2004 par Madame le juge Dawson dans *Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada*, 2004 C.F. 431, concernant le groupe E (secret liant l'avocat et son client), une demande adressée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Dans la procédure relative au groupe E, la juge Dawson a rejeté la demande du Procureur général du Canada et de Mel Cappe contre le Commissaire à l'information visant à obtenir i) une déclaration attestant que le Commissaire n'est pas compétent pour exiger la production de certains documents présumés assujettis au secret professionnel et ii) une ordonnance de certiorari annulant l'ordre du Commissaire à l'information visant à contraindre la production d'un (1) document présumément assujetti au secret professionnel.

Remarque : La cause *Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada*, 2004 C.F. 43, a fait l'objet de comptes rendus dans un certain nombre de rapports annuels adressés antérieurement au Parlement, notamment dans le rapport annuel 2003-2004 du Commissaire à l'information (p. 10 –15).

Faits

Au cours de l'enquête sur les six plaintes relatives à la réponse faite par le responsable du Bureau du Conseil privé aux demandes d'accès à des exemplaires des emplois du temps de l'ex-Premier ministre depuis l'exercice ou l'année civile 1994 jusqu'au 25 juin 1999, le Commissaire à l'information a signifié à Mel Cappe, alors greffier du Conseil privé, un subpoena *duces tecum* exigeant que celui-ci se présente pour témoigner et lui apporte certains documents.

M. Cappe a refusé de fournir au Commissaire à l'information onze documents répondant, selon lui, à l'assignation. Il a, en lieu et place, fourni une description générale des onze documents. La raison pour laquelle le Commissaire à l'information n'a reçu qu'une description et non le contenu des onze documents en question est que le gouvernement estimait qu'ils étaient protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client et n'étaient donc pas assujettis au droit d'examen à première vue du Commissaire.

Malgré l'argument du secret professionnel, le Commissaire à l'information a ordonné la production de l'un des onze documents en question. Selon la description de ce document, son objet était de déterminer comment il y avait lieu de répondre à l'une des demandes d'accès faisant alors l'objet d'une enquête du Commissariat.

En réponse à l'ordonnance de production, M. Cappe a remis le document au représentant du Commissaire à l'information. Mais, entre-temps, le gouvernement et M. Cappe ont fait une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information pour obtenir a) une déclaration de la Cour fédérale attestant que les onze documents visés par l'assignation à produire étaient protégés par le secret professionnel et que le Commissaire à l'information n'était donc pas compétent pour obtenir la production de ces documents par la contraintes et b) une ordonnance de *certiorari* annulant, après coup, l'ordonnance de production du document obtenu par le Commissaire.

Cette demande a été, entre autres, tranchée par la Cour fédérale le 25 mars 2004. Madame le juge Dawson a conclu que le paragraphe 36(2) de la LAI accorde au Commissaire à l'information un droit d'accès à première vue aux documents protégés par le secret professionnel. Ce faisant, elle a rejeté l'argumentation de l'État en faveur d'une interprétation restrictive qui aurait exigé du Commissaire à l'information qu'il prouve que la production du document était absolument nécessaire à son enquête avant d'ordonner sa production. Ce genre d'interprétation restrictive, a estimé la juge Dawson, est contraire au principe de clarté linguistique du Parlement, qui est énoncé dans la Loi. À l'appui de sa décision, la juge Dawson a fait remarquer, entre autres, la structure générale de la Loi, son mandat fondamental d'examen indépendant et la clarté linguistique du paragraphe 36(2) de la Loi. Par ailleurs, la juge Dawson a fait remarquer que la communication de documents protégés par le secret professionnel au Commissaire à l'information ne compromet pas ce secret et que la question avait déjà été tranchée par la Cour d'appel fédérale dans le cas *Ethyl, Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (2000), 187 D.L.R. (4th) 127 (C.A.F.), (dossier de la Cour d'appel n° A-761-99), demande d'autorisation de faire appel devant la C.S.C. rejetée, [2000], dossier de la C.S.C. n° 27956.

Dans cet appel, le procureur général et Mel Cappe ont contesté la décision de la juge Dawson en soutenant, entre autres, que le Commissaire à l'information est tenu de prouver l'absolue nécessité de documents protégés par le secret professionnel avant d'en ordonner la production au cours de son enquête confidentielle.

Questions en litige

Le juge saisi de la demande a-t-il interprété correctement le paragraphe 36(2) de la Loi compte tenu

- 1) de la clarté linguistique du paragraphe 36(2) de la Loi,
- 2) des objectifs de politique gouvernementale poursuivis par le Parlement dans la Loi et du rôle du Commissaire à l'information,
- 3) du fait que la pertinence du document en question pour l'enquête effectuée par le Commissaire à l'information doit être déterminée par le Commissaire lui-même?

Prochaines étapes

La date d'audition de l'appel a été fixée au 4 mai 2005. L'issue de cette procédure fera l'objet d'un compte rendu dans le rapport annuel de l'an prochain.

Francis Mazhero c. Commissaire à l'information du Canada, T-313-04, Cour fédérale.

Le 12 mars 2004, le demandeur Mazhero a déposé un avis de demande en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*, dans lequel il demandait une ordonnance de type *certiorari*, *mandamus* et de mesure de redressement déclaratoire contre le Commissaire à l'information du Canada. La seule mesure de redressement demandée concernait le Commissaire. La demande faisait suite à une demande d'accès en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la plainte qui s'en était suivie auprès du Commissaire à la protection de la vie privée. C'est donc à tort que le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information. Compte tenu, entre autres, du fait que le seul recours demandé par le demandeur concernait le Commissaire à l'information et du fait que les contrôles judiciaires effectués en vertu de l'article 18.1 ne sont pas applicables aux décisions purement administratives prises par le Commissaire dans le cadre de l'exercice licite du pouvoir discrétionnaire que lui attribue la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire a déposé une requête en annulation de la demande dans son intégralité au motif qu'elle n'avait aucune chance d'aboutir ou en suppression du Commissaire à l'information comme partie à l'instance.

Le Commissaire à l'information a, par la suite, déposé une requête modifiée pour demander l'annulation de la demande de contrôle judiciaire en vertu de l'ordonnance du juge Rouleau datée du 17 juin 2004. Le protonotaire Milczynski a réservé son jugement après l'audition de la requête le 14 décembre 2004.

Matthew Yeager c. Commissaire à l'information du Information du Canada, T-1644-04, Cour fédérale.

Le 9 septembre 2004, le demandeur Yeager a déposé un avis de demande en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*, dans lequel il demandait réparation contre le Commissaire à l'information du Canada. La demande faisait suite à deux demandes d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, toutes deux datées du 29 novembre 2002. L'une des demandes était adressée à la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) et la seconde, au Service correctionnel du Canada (SCC). Le 22 juillet et le 25 août 2004, le Commissaire à l'information a rendu compte des résultats de ses enquêtes au demandeur, à savoir que, à son avis, les plaintes du demandeur n'étaient pas fondées.

Le Commissaire à l'information était d'avis que la demande était sans fondement et devait être rejetée pour les raisons suivantes : 1) le Parlement a prévu un autre système complet de contrôle judiciaire lorsque des institutions gouvernementales refusent de communiquer les documents demandés en vertu de la Loi ; 2) la recommandation du Commissaire ne peut pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire; 3) les mesures de redressement demandées ne sont pas applicables au Commissaire à l'information. Aucun jugement n'a encore été rendu par la Cour à cet égard.

IV. Le Commissaire à l'information comme intervenant

Procureur général du Canada c. H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. et le Commissaire à l'information du Canada 2004 C.A.F. 171, T-161-03, Cour d'appel fédérale, juges d'appel Desjardins, Nadon et Pelletier, motifs de décision par le juge d'appel Nadon, 30 avril 2004.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel interjeté par le Procureur général d'une décision du juge saisi de la demande, qui avait permis à un tiers, Heinz, de soulever une exception autre que celle prévue à l'article 20 dans le cadre d'une procédure entamée en vertu de l'article 44 de la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissaire à l'information a demandé et obtenu le statut d'intervenant pour l'audition de l'appel.

Faits

Le 16 juin 2000, une demande d'information a été adressée à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA). En vertu de l'article 27 de la LAI, l'Agence a informé Heinz, partie tierce, de son intention de communiquer les renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et, après avoir pris connaissance des observations de Heinz, l'a informé qu'elle communiquerait les documents demandés, sous réserve de certaines adaptations.

Heinz a alors demandé un contrôle judiciaire de l'intention de l'ACIA de communiquer les documents demandés en vertu de l'article 44 de la LAI. Dans son avis de demande, la seule exception invoquée par Heinz était l'application supposée de l'article 20 de la LAI. Puis, après avoir obtenu une ordonnance de confidentialité générale, Heinz a présenté à huis clos des arguments oraux et écrits, invoquant, en plus de l'article 20, l'exception pour renseignements personnels énoncée à l'article 19.

Le juge saisi de la demande a conclu que les parties des documents destinés à être communiqués devaient être adaptées en fonction des dispositions du paragraphe 20(1) de la Loi. Ce qui est cependant plus remarquable, c'est que le juge saisi de la demande a conclu qu'une tierce partie peut invoquer l'article 19 pour obtenir un jugement interdisant la divulgation d'information dans le cadre d'une procédure entamée en vertu de l'article 44. Pour conclure ainsi, le juge a estimé que la décision *Siemens Canada Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)* (2002), 21 C.P.R. (4^{ième}) 575 (C.A.F.) était exécutoire.

Questions en litige

La question était de savoir si une tierce partie au sens de la *Loi sur l'accès à l'information* peut invoquer une exception autre que celle visée au paragraphe 20(1) dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire déposée en vertu de l'article 44.

Il fallait également statuer sur un argument nouveau soulevé à l'audition de l'appel, à savoir que la Cour d'appel fédérale est liée par le principe du *stare decisis* quant à sa décision antérieure dans *Siemens Canada Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)* (2002), 21 C.P.R. (4^{ième}) 575 (C.A.F.).

Conclusions

Voir le résumé des motifs de décision à l'adresse suivante : www.infocom.gc.ca.

Issue de l'affaire

La Cour d'appel a rejeté l'appel du Procureur général avec dépens.

Mesures prises

Le procureur général du Canada a demandé et obtenu le droit de faire appel devant la Cour suprême du Canada le 17 décembre 2004 (dossier de la C.S.C. n° 30417). Le Commissaire a obtenu l'autorisation d'intervenir.

C. Les modifications législatives

Modifications touchant la *Loi sur l'accès à l'information*

Le projet de loi gouvernemental C-11 (37^e Législature, 3^e session), intitulé *Loi portant mise en vigueur de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*, a reçu la sanction royale le 6 mai 2004 (Lois du Canada (2004), ch. 17) et entrera en vigueur le 1^{er} avril 2005. Ce projet de loi remplace le paragraphe 13(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit :

Définition de « gouvernement autochtone »

13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend

- a) du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*; ou
- b) du conseil, au sens de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank mis en vigueur par la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*. (article 16)

Le projet de loi gouvernemental C-14, intitulé *Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 15 février 2004 et entrera en vigueur, exception faite des articles 107 à 110, au moment de sa proclamation. Le projet remplace le paragraphe 13(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit :

Définition de « gouvernement autochtone »

13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend :

- a) du gouvernement nisga'a, au sens de l'Accord définitif nisga'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*; ou
- b) du gouvernement tlicho, au sens de l'article 2 de la *Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho*. (article 97)

L'article 97 de ce projet de loi n'est pas encore entré en vigueur. L'article 107 du projet de loi prévoit que, à l'entrée en vigueur de l'article 16 de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank* (prévue pour le 1^{er} avril 2005) ou à celle de l'article 97 du projet de loi C-14, la dernière en date étant à retenir, le paragraphe 13(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* sera remplacé par ce qui suit :

Définition de « gouvernement autochtone »

13.(3) L'expression « gouvernement autochtone » à l'alinéa (1)e) s'entend :

- a) du gouvernement niska'a, au sens de l'Accord définitif niska'a mis en vigueur par la *Loi sur l'Accord définitif niska'a*; ou
- b) du conseil, au sens de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank mis en vigueur par la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*; ou
- c) du gouvernement tlicho, au sens de l'article 2 de la *Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho*. (article 107)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-8, intitulé *Loi constituant Bibliothèque et Archives du Canada, modifiant la Loi sur le droit d'auteur et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 22 avril 2004 [Lois du Canada (2004), ch. 11] et est entré en vigueur le 21 mai 2004. L'article 23 du projet de loi remplace l'alinéa 68c) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit :

- a) les documents déposés à Bibliothèque et Archives du Canada, au Musée des beaux-arts du Canada, au Musée canadien des civilisations, au Musée canadien de la nature ou au Musée national des sciences et de la technologie par des personnes ou organisations extérieures aux institutions fédérales ou pour ces personnes ou organisations. (article 23)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-25 (37^e Législature, 2^e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003 et entrera en vigueur au moment de sa proclamation. Le projet de loi modifie :

- le paragraphe 13(3) de la Loi en remplaçant l'expression « *public service of Canada* » par « *federal public administration* » dans la version anglaise (article 224);
- le paragraphe 55(3) de la Loi en remplaçant l'expression « *Public Service* » par « *public service* » dans la version anglaise, sauf dans les expressions « *Public Service corporation* », « *Public Service Employment Act* », « *Public Service Pension Fund* » et « *Public Service Superannuation Act* » (article 225).

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-8, intitulé *Loi constituant Bibliothèque et Archives du Canada, modifiant la Loi sur le droit d'auteur et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 22 avril 2004. L'article 22 qui est entré en vigueur le 21 mai 2004 remplace l'alinéa 68c) de la *Loi sur l'accès à l'information* par ce qui suit :

- c) les documents déposés à Bibliothèque et Archives du Canada, au Musée des beaux-arts du Canada, au Musée canadien des civilisations, au Musée canadien de la nature ou au Musée national des sciences et de la technologie par des personnes ou organisations extérieures aux institutions fédérales ou pour ces personnes ou organisations.

Modifications proposées à la *Loi sur l'accès à l'information*

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-11, intitulé *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection de dénonciateurs dans le secteur public*, propose de modifier l'article 16 de la Loi en y ajoutant après le paragraphe (1) :

- (1.1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou établis par le président de la Commission de la fonction publique en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, par l'agent supérieur désigné en application du paragraphe 10(2) de cette loi ou par un supérieur hiérarchique auquel un fonctionnaire a dénoncé un acte répréhensible en vertu de l'article 12 de la même loi et ayant trait à la dénonciation d'actes répréhensibles ou à une enquête menée sous le régime de la même loi.

Le projet de loi reproduit des parties de l'ancien projet de loi C-25 sur le même sujet, qui est mort au Feuilleton le 23 mai 2004.

(2004, projet de loi C-11, article 55; lu et renvoyé au Comité le 18 octobre 2004)

Le projet de loi d'initiative parlementaire C-276, intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (sociétés d'État et Commission canadienne du blé)*, propose d'assujettir les sociétés d'État et la Commission canadienne du blé à la *Loi sur l'accès à l'information* en remplaçant la définition de « institution fédérale », à l'article 3 de la Loi, par ce qui suit :

- « institution fédérale » Tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe I, ou toute société d'État au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Est assimilée à une institution fédérale la Commission canadienne du blé.

(2004, projet de loi C-276, article premier; première lecture le 15 novembre 2004)

Modifications aux annexes I et II

L'annexe I est modifiée par l'addition, sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* », de « Public Health Agency of Canada/Agence de la santé publique du Canada » (Gazette du Canada, Partie II, C.P. 2004-1074, en vigueur le 24 septembre 2004).

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-6, intitulé *Loi constituant le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile et modifiant et abrogeant certaines lois*, a reçu la sanction royale le 23 mars 2005 [2005, ch. 10] et entrera en vigueur au moment de sa proclamation. L'article 9 modifie l'annexe I en supprimant, sous l'intertitre « *Ministères et départements d'État* », « Department of the Solicitor General/Ministère du Solliciteur général ». L'article 10 modifie aussi l'annexe I en ajoutant, sous le même intertitre, « Department of Public Safety and Emergency Preparedness/Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile" ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-5, intitulé *Loi sur l'aide financière à l'épargne destinée aux études postsecondaires*, a reçu la sanction royale le 15 décembre 2004. Lorsqu'il entrera en vigueur, l'article 15 modifiera l'annexe II en supprimant « *Department of Human Resources Development Act/Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines* » et le renvoi correspondant à l'article 33.5 de cette Loi. L'article 16 modifiera également la Loi en ajoutant « *Canada Education Savings Act/Loi canadienne sur l'épargne-études* » et le renvoi correspondant à l'article 11 de cette Loi.

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-20, intitulé *Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois*, a reçu la sanction royale le 21 mars 2005 [Lois du Canada (2005), ch. 9]. Une fois la loi proclamée, les articles 147 et 148 modifieront les annexes I et II de la Loi. Les appellations suivantes seront ajoutées à l'annexe I sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* » :

- First Nations Financial Management Board/Conseil de gestion financière des premières nations
- First Nations Statistical Institute/Institut de la statistique des premières nations
- First Nations Tax Commission/Commission de la fiscalité des premières nations.

À l'annexe II seront ajoutés un renvoi à « *First Nations Fiscal and Statistical Management Act/Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations* » et un renvoi correspondant à l'article 108 de cette Loi.

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-6 (37^e Législature, 3^e session), intitulé *Loi concernant la procréation assistée et la recherche connexe*, a reçu la sanction royale le 29 mars 2004. L'article 73 du projet de loi est entré en vigueur le 22 avril 2004 : il modifie l'annexe II en y ajoutant « *Loi concernant la procréation assistée* » et un renvoi correspondant au paragraphe 18(2) de cette Loi. L'article 72, qui modifiera l'annexe I en ajoutant, dans l'ordre alphabétique, « Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* », n'a pas encore été proclamé.

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-16 (37^e Législature, 3^e session), intitulé *Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 1^{er} avril 2004 et est entré en vigueur le 15 décembre 2004. L'article 22 du projet de loi modifie l'annexe II de la Loi en y ajoutant un renvoi à la *Loi concernant l'enregistrement des renseignements sur les délinquants sexuels* et un renvoi correspondant aux paragraphes 9(3) et 16(4) de cette Loi.

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-25 (37^e Législature, 2^e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003. L'article 246 est entré en vigueur le 20 novembre 2003 (Gazette du Canada, Partie II, TR/2003-178). Cet article modifie l'annexe I de la Loi en ajoutant, dans l'ordre alphabétique, « Tribunal de la dotation de la fonction publique » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* ». Les articles 251 et 252 sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2004 : ils modifient l'annexe I en supprimant « Centre canadien de gestion » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* » et en ajoutant, sous le même intertitre, « École de la fonction publique du Canada ». L'article 88 n'a pas encore été proclamé. Lorsqu'il le sera, il modifiera l'annexe I en remplaçant le renvoi à « *Public Service Staff Relations Board* » par un renvoi à « *Public Service Labour Relations Board* ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-4 (37^e Législature, 3^e session), intitulé *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 31 mars 2004. L'article 5 du projet de loi est entré en vigueur le 17 mai 2004, modifiant l'annexe I de la Loi en supprimant « Conseiller en éthique » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-7 (37^e Législature, 3^e session), intitulé *Loi modifiant certaines lois fédérales et édictant des mesures de mise en oeuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines, en vue de renforcer la sécurité publique*, a reçu la sanction royale le 6 mai 2004. L'article 107 du projet de loi est entré en vigueur le 11 mai 2004, modifiant l'annexe II de la Loi en y remplaçant le renvoi aux « paragraphes 4.8(1) et 6.5(5) » de la *Loi sur l'aéronautique* par un renvoi aux « paragraphes 4.79(1) et 6.5(5) ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-8 (37^e Législature, 3^e session), intitulé *Loi constituant Bibliothèque et Archives du Canada, modifiant la Loi sur le droit d'auteur et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 22 avril 2004. Les articles 23 et 24 sont entrés en vigueur le 21 mai 2004 : ils modifient l'annexe I en supprimant « Archives nationales du Canada » et « Bibliothèque nationale » sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* » pour les remplacer par « Bibliothèque et Archives Canada ».

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-6 (37^e Législature, 2^e session), intitulé *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003. Les articles 78 et 79, une fois proclamés, modifieront l'annexe I, en ajoutant, sous l'intertitre « *Autres institutions fédérales* », « Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims/Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations », et l'annexe II, en ajoutant un renvoi à « *Specific Claims Resolution Act/Loi sur le règlement des revendications particulières* » et un renvoi correspondant à l'article 38 et aux paragraphes 62(2) et 75(2) de cette Loi.

Modifications proposées aux annexes I et II

Au cours de l'exercice 2003-2004, de nouvelles institutions fédérales sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, abolies, ont été rayées de la liste. Les modifications suivantes ont été apportées aux annexes I et II de la Loi.

Le paragraphe 18(7) du projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-9, *Loi constituant l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*, propose de modifier l'annexe I en prévoyant qu'un renvoi à l'ancien organisme inscrit à l'annexe est réputé être un renvoi au nouvel organisme, à savoir l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec. (2004, projet de loi C-9, paragraphe 18(7); lu et renvoyé au Comité; a fait l'objet d'un rapport le 24 février 2005)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-22, *Loi constituant le ministère du Développement social et modifiant et abrogeant certaines lois*, propose des modifications aux annexes I et II de la Loi.

- L'article 42 modifie l'annexe I en ajoutant, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État », « Department of Social Development/Ministère du Développement social ».
 - Les articles 43 et 44 modifient respectivement l'annexe II en remplaçant le renvoi à l'article 104, du *Régime de pensions du Canada* par un renvoi au paragraphe 104.01(1) et le renvoi à l'article 33, de la *Sécurité-vieillesse* par un renvoi au paragraphe 33.01(1).
- (2004, projet de loi C-22, articles 42 à 44; lu et renvoyé au Comité; a fait l'objet d'un rapport le 22 février 2005)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-23, *Loi constituant le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences et modifiant et abrogeant certaines lois*, propose de modifier les annexes I et II de la Loi.

- L'article 58 modifie l'annexe I en supprimant ce qui suit sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : « Department of Human Resources Development/Ministère du Développement des ressources humaines ».
- L'article 59 modifie l'annexe I en ajoutant ce qui suit, dans l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : « Department of Human Resources and Skills Development/Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ».
- L'article 60 modifie l'annexe I en supprimant ce qui suit sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » : « Department of Human Resources and Skills Development/Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ».
- L'article 61 modifie l'annexe II en supprimant le renvoi à « *Department of Human Resources Development Act / Loi sur le Ministère du Développement des ressources humaines* » et le renvoi correspondant à l'article 33.5.

(2004, projet de loi C-23, articles 58 à 61; débattu en troisième lecture le 23 mars 2005)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-31, *Loi constituant le ministère du Commerce international et apportant des modifications connexes à certaines lois*, propose de modifier comme suit l'annexe I de la Loi.

- L'article 11 modifie l'annexe I en supprimant, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : « Department of Foreign Affairs and International Trade/Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ».

- L'article 12 modifie l'annexe I en ajoutant, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : « Department of International Trade/Ministère du Commerce international ».
- L'article 13 modifie l'annexe I en supprimant, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » : « Department of International Trade/Ministère du Commerce international ».

(2004, projet de loi C-31, articles 11 à 13; débattu en deuxième lecture les 7, 9 et 10 février 2005)

Le projet de loi gouvernemental d'intérêt public C-32 *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, propose de modifier l'annexe I de la Loi en ajoutant, sous l'intertitre « Ministères et départements d'État » : « Department of Foreign Affairs/Ministère des Affaires étrangères » .

(2004, projet de loi C-32, article 10; débattu en deuxième lecture les 10, 11 et 14 février 2005)

Le 17 février 2005, le président du Conseil du Trésor a déposé un rapport au Parlement pour annoncer que la *Loi sur l'accès à l'information* devait être modifiée par inclusion, en vertu d'un décret, de dix sociétés d'État actuellement non assujetties aux dispositions de la *Loi* : la Corporation de développement des investissements du Canada, la Fondation canadienne des relations raciales, la Société de développement du Cap-Breton, le Fonds d'investissement du Cap-Breton, la Société d'expansion du Cap-Breton, Marine Atlantic S.C.C., le Vieux-Port de Montréal, Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation et Ridley Terminals Inc.

Au 31 mars 2005, aucun décret n'avait encore été publié à cet égard.

Modifications au Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* a été modifié : on y a remplacé la partie de l'article 9.101 de la colonne II par « President of the Treasury Board/Le président du Conseil du Trésor ». (Gazette du Canada, Partie II, TR/2004-91, en vigueur le 20 juillet 2004)

L'article 103 de la version anglaise de l'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* a été renuméroté et se lit comme suit : à la colonne I, « 102.01 Trois-Rivières Port Authority /Administration portuaire de Trois-Rivières » et, à la colonne II, « Chief Executive Officer/Premier dirigeant ». (Gazette du Canada, Partie II, TR/2004-117, en vigueur le 22 septembre 2004)

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* a été modifiée comme suit : on a ajouté, dans la colonne I, « 9.101 Public Health Agency of Canada/Agence de la santé publique du Canada » et, dans la colonne II, « Minister of Health/Ministre de la Santé ». (Gazette du Canada, Partie II, TR/2004-126, en vigueur le 24 septembre 2004)

L'annexe du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* a été modifiée comme suit : on a ajouté, dans la colonne I, « 104.11 Canadian Human Rights Tribunal/Tribunal canadien des droits de la personne » et, dans la colonne II, « Chairperson/Président ». (Gazette du Canada, Partie II, TR/2004-129, enregistré le 20 octobre 2004)

CHAPITRE VI

LES SERVICES INTÉGRÉS

Les Services intégrés

Les Services intégrés offrent des services administratifs (services financiers, services de gestion des ressources humaines, services de technologie de l'information et services d'administration générale) au Commissariat à l'information. Leur objectif est d'appuyer ceux qui administrent le programme.

Les Services financiers

Comme on l'a vu dans plusieurs publications du Commissariat, notamment dans les rapports annuels du Commissaire à l'information, le Commissariat manque de ressources depuis plusieurs années. Les Services financiers collaborent donc étroitement avec le directeur général des Services intégrés et avec les gestionnaires de programme pour s'assurer que le programme fonctionne aussi efficacement que possible et que les frais généraux restent minimaux, dans toute la mesure du possible, compte tenu de la nécessité d'offrir un service de bonne qualité.

Par ailleurs, en 2004-2005, le Commissariat à l'information a fait l'objet d'une deuxième vérification externe, effectuée par le Bureau du vérificateur général (BVG).

Les Ressources humaines

L'une des principales activités des Ressources humaines au cours de l'exercice 2004-2005 a été de faire mieux comprendre et appliquer les dispositions de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

Au cours de la période observée, le Commissariat a fait l'objet d'une vérification par le Bureau du vérificateur général et par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP).

La CCDP a conclu que le Commissariat respectait les douze exigences législatives de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Par ailleurs, le BVG a conclu que les dossiers des Ressources humaines du Commissariat étaient bien tenus.

La Technologie de l'information

Il faut une technologie efficace pour retrouver, stocker et analyser la situation des demandes de renseignements, des plaintes et des événements connexes à titre individuel. Au cours de la période observée, la Direction générale de la technologie de l'information a procédé à la mise à niveau des systèmes suivants : le Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information (SGDDI), l'Application intégrée des enquêtes (AIE), qui est le principal système de repérage des cas et le Système de suivi judiciaire (SSJ).

Par ailleurs, la Direction générale de la technologie de l'information a augmenté la sécurité du site Web du Commissariat en introduisant des dispositifs anti-pourriel et anti-espiogiciel.

Les Services administratifs

Pour que le Commissaire soit en mesure de remplir avec efficacité et efficience les responsabilités que lui attribuent la *Loi sur l'accès à l'information*, il est important que l'information confiée à son institution (le Commissariat à l'information) soit gérée comme il convient.

Un travail important a été entrepris pour élaborer et déployer des systèmes électroniques de gestion des documents, et le Commissariat continue d'améliorer la qualité de ses pratiques, de ses instruments et de ses locaux.

Figure 1 : Ressources par activité (2004-2005)

	ETP	Pourcentage	Budget des opérations*	Pourcentage
Accès to l'information du gouvernement	38,2	73 %	3 542 187 \$	74 %
Services intégrés	14,4	27 %	1 213 124 \$	26 %
Total - Crédit de l'accès	52,6	100 %	4 755 311 \$	100 %

* Exclut le régime d'avantages sociaux des employés.

Figure 2 : Détails par objet de dépense (2004-2005)

	Services intégrés	Accès à l'information du gouvernement	Total
Salaires	817 670	2 893 815	3 711 485
Transports et communications	70 956	83 103	154 059
Information	2 900	50 617	53 517
Services professionnels	165 342	410 152	575 494
Locations	8 813	17 027	25 840
Réparations et entretien	33 217	9 851	43 068
Fournitures et approvisionnement	34 702	22 416	57 118
Acquisition de machines et de matériel	74 694	45 741	120 435
Autres subventions et paiements	4 830	9 465	14 295
Total	1 213 124	3 542 187	4 755 311

Notes :

1. Exclut le régime d'avantages sociaux des employés.
2. Les chiffres relatifs aux dépenses ne tiennent pas compte des rajustements finals de fin d'exercice.

