

Citoyenneté et Immigration Canada

Rapport d'étape sur les demandes de communication en présomption de refus

1. CONTEXTE

Tous les ministères examinés ont été évalués en fonction de la norme de notation suivante :

% de présomption de refus	Commentaires	Note
0-5 %	Idéal	A
5-10 %	Bon	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieur à la norme	D
Plus de 20 %	Signal rouge	F

Le présent rapport fait état des progrès réalisés par Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) quand il s'agit d'atteindre un bon respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le rapport précédent. Il contient également des renseignements sur l'état de la mise en œuvre des recommandations faites dans le rapport d'étape de janvier 2004.

2. HISTORIQUE EN MATIÈRE DE RESPECT

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur le respect par le Ministère des délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans cette fiche de rendement, le Ministère avait reçu la note « F » (signal rouge), le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevant à 48,9 %.

En janvier 2000, le Commissariat a examiné l'état de l'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a fait d'autres recommandations visant la réduction du nombre de demandes de communication en situation de présomption de refus. Du 1^{er} avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes de communication s'est amélioré, passant à 23,4 %, mais représentait toujours la note « F ».

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a signalé que le Ministère s'était fixé pour objectif en 2000-2001 de répondre à 70 % des demandes de communication dans les délais prévus par la Loi. De l'avis du Commissariat à l'information, cet objectif était inférieur aux exigences de la Loi. En 2000-2001, le rapport réel du Ministère entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 19,6 %, ce qui correspond à la note « D » (rendement « inférieur à la norme »).

En janvier 2002, le Commissariat a publié une autre fiche de rendement et d'autres recommandations. Pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus a diminué, passant à 13 %, soit la note « C ». Le Ministère a maintenu ce rythme de croisière pendant tout l'exercice 2001-2002, obtenant la note « C » pour un rapport de 12 % entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

L'examen de janvier 2003 a révélé que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) avait joint le groupe sélect des ministères qui ont atteint la note « A », soit un respect idéal des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2002, en effet, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 3,8 %, pour cependant monter légèrement à 4,9 % pour l'exercice au complet, ce qui correspond toujours à la note « A ». Voilà qui représente une réalisation remarquable pour les employés et les cadres de CIC ayant part au traitement des demandes de communication. Le Ministère a été vivement félicité pour ses efforts et encouragé à maintenir son rendement.

Même si CIC a réalisé des progrès constants dans la réduction du nombre de demandes de communication en présomption de refus, le rendement du Ministère a diminué considérablement pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2003. En effet, le rapport entre les nouvelles demandes et les demandes en présomption de refus à CIC s'établissait alors à 15,4 %, ce qui représente la note « D » et dénote un rendement inférieur à la norme.

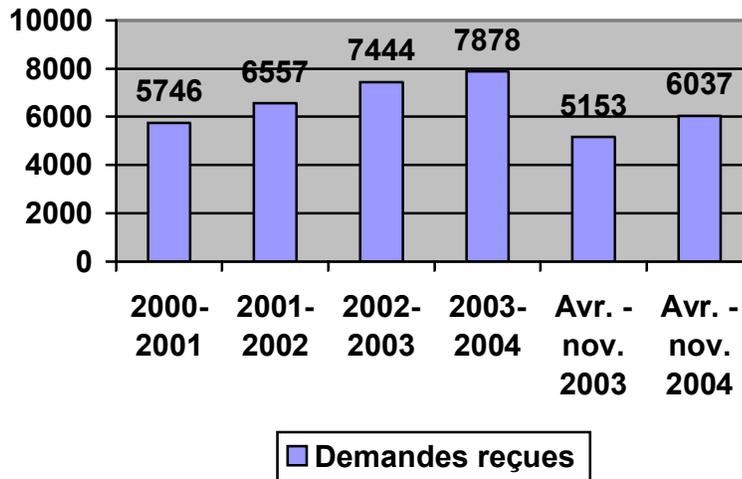
3. SITUATION ACTUELLE

Pour la période visée par le rapport, c'est-à-dire du 1^{er} avril au 30 novembre 2004, les demandes reportées de l'exercice précédent ainsi que le nombre de demandes déjà en présomption de refus le 1^{er} avril ont été prises en considération. Par conséquent, pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2004, le rapport entre les nouvelles demandes et les demandes en présomptions de refus à CIC s'établissait à 13,8 %, ce qui représente la note « C » et un respect « à la limite ». Puisqu'il s'agit de la première année où les chiffres sont calculés différemment, les petits tableaux suivants font état des niveaux de respect au moyen de la formule précédente et de la formule actuelle pour les rapports d'étape de l'an dernier et de cette année.

Formule précédente 1^{er} avr. – 30 nov. 2003	Formule actuelle 1^{er} avr. – 30 nov. 2003
15,4 %	14,1 %

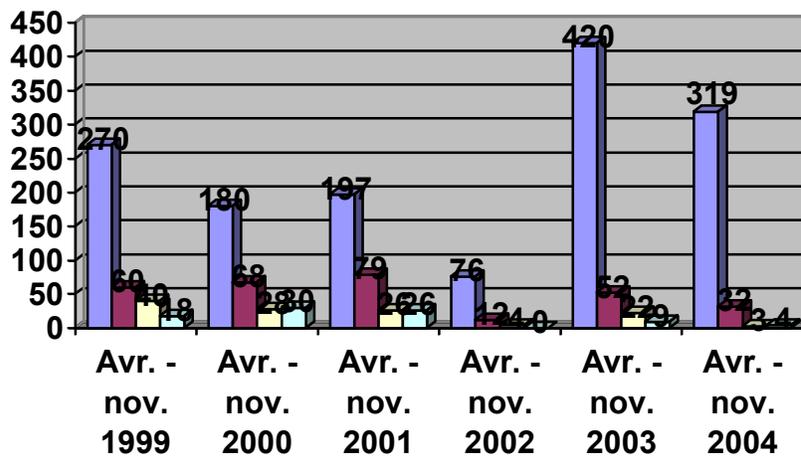
Formule précédente 1^{er} avr. – 30 nov. 2004	Formule actuelle 1^{er} avr. – 30 nov. 2004
12,1 %	13,8 %

Du 1^{er} avril au 30 novembre 2004, le Ministère a reçu 6 037 demandes, comparativement à 5 153 pour la même période l'an dernier. Cela représente 884 demandes de plus, soit une augmentation de 17,2 % du nombre des demandes, ce qui est considérable. Le graphique ci-après illustre l'augmentation constante du nombre de demandes au fil des années.



Le Ministère compte de 40 à 45 employés préposés à l'AIPRP : 23 ETP et des consultants, des employés en poste pour une période déterminée, des employés occasionnels ou du personnel d'agence. Il s'agit du même nombre d'employés que l'an dernier. Si nous considérons que CIC a traité près de 8 646 demandes d'accès l'an dernier et qu'il y a 17 à 18 agents d'AIPRP traitant des demandes (incluant les consultants et que certains agents sont affectés à des projets, à du travail relié aux politiques et à la formation) le nombre moyen de dossiers traités par chaque agent est de 480 par année. La Division de l'AIPRP voit également à l'application de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à CIC.

Au cours de l'année écoulée, la capacité de la Division de l'AIPRP à traiter les demandes de communication dans les 30 premiers jours, lorsque aucune prorogation de délai n'était demandée, s'est améliorée (358 comparativement à 503) comme le tableau ci-dessous le démontre.



■ 1 à 30 jours ■ 31 à 60 jours ■ 61 à 90 jours ■ Plus de 91 jours

Comme il était indiqué dans le rapport de l'an dernier, CIC a subi des changements structurels considérables dans son fonctionnement et son organisation avec la création de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Comme on l'indiquait au moment de la rédaction du rapport de l'an dernier, on ignorait les effets que cette restructuration pourrait avoir sur la charge de travail en AIPRP. On prévoyait que CIC doive céder des ressources à la nouvelle organisation. En raison de la transition, les améliorations au processus d'accès à l'information ont été limitées tant qu'on n'a pas pu établir clairement les rôles et les responsabilités. Le directeur de l'AIPRP a indiqué que les négociations se poursuivaient entre les responsables de CIC et de l'ASFC et que la Division de l'AIPRP rencontrait toutes les semaines des responsables de CIC à ce sujet. À ce jour, les ressources affectées à l'AIPRP à CIC restent inchangées.

Les responsables de l'AIPRP ont indiqué que le traitement des demandes de communication portant sur les courriels causait d'importants problèmes. À cet égard, la Division de l'AIPRP a élaboré une démarche en deux étapes : 1) on envoie au demandeur une liste de courriels tirée de l'impression d'écran et indiquant le destinataire et l'expéditeur, l'objet et les dates; 2) le demandeur surligne les courriels qui l'intéresse et renvoie la liste à la Division de l'AIPRP pour que celle-ci traite les courriels choisis. Cette façon de faire contribue à restreindre l'objet des demandes de cette nature grâce à l'élimination de centaines de courriels. De plus, la Division de l'AIPRP offre des cours de gestion du courriel aux responsables de CIC et a travaillé à ce dossier en collaboration avec la Direction générale de la gestion de l'information (DGGI).

L'adoption d'une méthode de communication plus proactive avec les demandeurs a également contribué à restreindre la portée des autres types de demandes. La communication proactive (sans devoir présenter une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*) est également encouragée. Les renseignements comme les rapports financiers, les statistiques, l'information couramment demandée (si elle n'est pas visée par une exception), les frais de déplacement et d'accueil ainsi que les contrats de

plus de 10 000 \$, de même que les rapports sur les délits d'action ou de commission, sont fournis, si possible, sans demande officielle.

Pour aider les responsables de CIC dans le traitement de l'information et des demandes, on a recours à l'Intranet afin de fournir aux employés de CIC de l'information utile, comme des questions et réponses, des foires aux questions, le traitement de l'information (en vertu de l'AI), des orientations, des liens vers le site du Secrétariat du Conseil du Trésor, etc. Le site Internet de CIC offre au public des formulaires, des indications quant aux genres de renseignements offerts, de l'information relative à l'AI, etc.

Le Ministère envisage également d'autres améliorations technologiques. Par exemple, des directions générales envoient par courriel au bureau de l'AIPRP les documents liés aux demandes d'accès. Le Ministère souhaiterait transmettre les documents par voie électronique plutôt que sur support papier.

La Division de l'AIPRP a récemment donné un exposé devant le Comité des directeurs généraux concernant les préoccupations en matière d'AIPRP et les besoins en ressources à la Division. Le Comité a saisi la haute direction de la question pour fins de décision.

4. AUTRES RECOMMANDATIONS

Bien que CIC ne reçoit pas autant de demandes multiples qu'autrefois, il y a encore un arriéré de plus de 300 demandes complexes soumises par des demandeurs faisant des demandes multiples. Toutefois, CIC devrait tenter d'atteindre un niveau de conformité se rapprochant des délais prévus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation n° 1

CIC devrait s'engager à atteindre un bon respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information* en 2005-2006.

Le directeur de l'AIPRP a indiqué que des ressources permanentes sont requises et qu'il faut recruter et conserver des agents très qualifiés. Comme on l'a indiqué plus haut, le nombre de demandes de communication a augmenté de façon constante au fil des années, même si le nombre d'employés à la Division de l'AIPRP n'a pas augmenté par rapport à l'an dernier pour répondre à la demande.

Recommandation n° 2

La Division de l'AIPRP devrait préparer et présenter à la haute direction un plan opérationnel afin d'obtenir les ressources nécessaires pour, à terme, atteindre un respect idéal des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

La Division de l'AIPRP prévoit de mettre à jour son manuel de procédures d'ici la fin de l'exercice 2004-2005 et de remettre le document aux coordonnateurs de l'AI dans les directions générales pour fins de commentaires avant d'y mettre la dernière main et d'offrir ce manuel sur l'Intranet du ministère.

Recommandation n° 3

Le manuel de procédures de la Division de l'AIPRP devrait être affiché sur le site Intranet de CIC pendant l'exercice 2005-2006.

5. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2004

Les recommandations suivantes avaient été formulées dans le but d'appuyer les efforts constants déployés par CIC afin de réduire le nombre de demandes en présomption de refus et d'atteindre à tout le moins un bon respect des délais prévus à la *Loi sur l'accès à l'information* :

Recommandation n° 1 précédente

CIC doit examiner sa pratique actuelle concernant les demandeurs multiples (courtiers en information) pour déterminer si les pratiques de prorogation actuelles sont les plus appropriées pour faire face au volume de dossiers visé.

Suites données : CIC a examiné ses pratiques en la matière. Un demandeur multiple avait coutume de présenter de 50 à 75 demandes de communication par mois. À la suite de discussions avec cette personne, CIC a pu réduire le nombre de ses demandes ainsi que leur portée. Quoique le nombre de nouvelles demandes soumises par ce demandeur a diminué, l'on ne sait pas combien de temps se prolongera cette diminution. Le Ministère a d'autres demandeurs multiples, mais les demandes présentées par ceux-ci ne posent pas problème jusqu'à maintenant.

On a examiné la question des prorogations de délai, laquelle est abordée de manière plus approfondie ailleurs dans le présent rapport. Essentiellement, les consultations concernant des dossiers relevant des missions à l'extérieur du Canada, qui sont sous la responsabilité du Ministère des affaires étrangères, ont été examinées de plus près sous l'angle des prorogations.

Recommandation n° 2 précédente

CIC devrait s'engager à atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Suites données : CIC n'a pas atteint un bon respect des délais en 2004. Le directeur de l'AIPRP a indiqué que le financement temporaire versé à la Division de l'AIPRP ne

favorise pas une bonne gestion des ressources. Comme on l'a déjà indiqué, la Division traite un niveau élevé de documents et demandes, tout en devant composer avec l'imprévisibilité de la charge de travail émanant des demandeurs multiples. De plus, les demandeurs n'acceptent pas toujours de restreindre la portée de leurs demandes pour limiter le nombre de documents visés, de manière que les demandes puissent être traitées dans les délais. Le directeur de l'AIPRP a cependant indiqué que la Division est davantage proactive quand il s'agit de sensibiliser le Ministère à l'AI. La Division de l'AIPRP a travaillé très fort sur ce point au cours de l'année et l'on constate une différence à travers le ministère. Il y a aussi eu des changements à la délégation de pouvoirs afin de réduire les blocages dans la division. Cela permet de traiter les demandes plus rapidement. Des rapports semestriels exhaustifs sont fournis aux cadres supérieurs (DG / SMA / SM), et depuis février 2005, des rapports mensuels sur l'AIPRP sont envoyés à toutes les directions générales et tous les secteurs de même qu'au bureau du SMA. Un programme de formation des responsables de CIC est offert en tout temps, comprenant une formation offerte aux directions générales ayant des besoins particuliers de manière à apporter à celles-ci une aide dans le traitement de certains types de documents.

Recommandation n° 3 précédente

CIC doit examiner ses procédures pour établir un mécanisme de contrôle plus strict afin de faire le suivi des demandes pour améliorer le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

Suites données : Un système de rappel, pour suivre les échéances, a été instauré dans le logiciel *ATIPflow*; il est supervisé par des préposés à l'administration et des analystes. Le directeur de l'AIPRP assure lui-même le suivi avec les directeurs et directeurs généraux des BPR afin de garantir le respect des délais relatifs à l'AI. La Division de l'AIPRP fournit un rapport mensuel aux DG et des rapports hebdomadaires aux coordonnateurs de l'AIPRP des directions générales concernant l'état d'avancement des demandes.

Les BPR ont 5 jours pour fournir les documents en réponse aux demandes de communication. Ils doivent également communiquer avec la Division de l'AIPRP dans ce délai s'il leur est impossible de fournir les documents dans les 5 jours. Le même délai s'applique lorsque la Division de l'AIPRP doit consulter les BPR au cours du processus d'examen.

La Division de l'AIPRP a instauré deux approches relatives au traitement des demandes :

- 1) l'approche accélérée, pour les documents et/ou l'information courants. Cette approche s'applique essentiellement aux demandes relatives à des dossiers de clients et à des dossiers d'immigration émanant du Système de soutien des opérations des bureaux locaux sur le terrain (SSOBL);
- 2) l'approche régulière, relative aux documents complexes, volumineux et/ou délicats concernant un programme de CIC et les demandes relatives aux courriels, etc.

6. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyse statistique à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent.		1^{er} avr. 2003 - 31 mars 2004	1^{er} avr. 2004 - 30 nov. 2004
1.	Nombre de demandes reportées :	1 087	1 350
2.	Demandes reportées du dernier exercice — en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice :	82	292
Partie B : Nouvelles demandes — Demandes de la Partie A exclues.		1^{er} avr. 2003 - 31 mars 2004	1^{er} avr. 2004 - 30 nov. 2004
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice :	7 878	6 037
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	5 102	4 652
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	708	358
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours :	545	319
	De 31 à 60 jours :	80	32
	De 61 à 90 jours :	39	3
	Plus de 91 jours :	44	4
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	1 587	1 019
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	876	556
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	258	78
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours :	115	51
	De 31 à 60 jours :	70	15
	De 61 à 90 jours :	24	5
	Plus de 91 jours :	49	7
7.	Au 30 novembre 2004, combien de demandes étaient en présomption de refus?		293