

**Rapport annuel  
du Commissaire à l'information  
1996-1997**

Le Commissaire à l'information du Canada  
112, rue Kent, 3<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario)  
K1A 1H3

(613) 995-2410  
1-800-267-0441 (sans frais)  
Télécopieur (613) 995-1501  
[http ://infoweb.magi.com/~accessca/index.html](http://infoweb.magi.com/~accessca/index.html)

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1997

N° de cat. IP20-1/1997  
ISBN 0-662-62840-3

« 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*

Président  
Sénat  
Ottawa (Ontario)

juin 1997

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.  
Ce rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1996 au 31 mars 1997.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

Président  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)

juin 1997

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.  
Ce rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1996 au 31 mars 1997.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

John W. Grace

---

## Table des matières

---

Mandat .....	1
Comment présenter une demande d'accès à l'information .....	3
Bilan de l'année .....	5
Falsification et destruction de documents .....	15
RAM - II .....	15
Santé Canada — Comité canadien du sang .....	15
La nécessité de sanctions .....	16
Défense nationale et la loi de Murphy .....	17
Conseils pratiques .....	22
La <i>Loi sur l'accès à l'information</i> devant les tribunaux .....	28
Le Commissaire devant la Cour fédérale .....	31
Affaires importantes entendues par les tribunaux .....	40
Quelques cas en bref .....	48
Comité canadien du sang — Santé Canada .....	73
Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1996-1997 .....	85
Enquêtes .....	87
Gestion intégrée .....	97

---

## 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 d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des organismes du gouvernement fédéral.

La Loi accorde à ces organismes 30 jours pour répondre aux demandes d'accès. Une prolongation peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Toutefois, le requérant doit en être avisé à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui rétablissent l'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 de politiques.

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

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

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

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.

---

## **Comment présenter une demande d'accès à l'information**

---

### **COMMENT PRÉSENTER UNE DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION**

- Déterminez quel organisme ou ministère pourrait détenir l'information que vous désirez avoir.
- Faites votre demande par écrit, sous la forme d'une lettre, ou utilisez le formulaire de demande d'accès à l'information qui est disponible auprès de tous les bureaux gouvernementaux.
- Votre demande doit être accompagnée des droits de 5 \$ s'y rattachant, payables au Receveur général du Canada.
- Soyez le plus précis(e) possible. Cela pourrait réduire le temps de traitement et limiter les coûts pouvant s'y rattacher.
- Indiquez votre nom, votre adresse au complet, votre numéro de téléphone et la date.
- Indiquez si vous souhaitez consulter les documents ou en recevoir copie.
- Si vous estimez que, pour des raisons valables, vous devriez être exempté(e) d'acquitter les droits de 5 \$, faites-en la demande et indiquez vos raisons.
- Envoyez votre demande au secrétariat de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de l'organisme qui détient l'information.
- L'organisme compétent a 30 jours pour répondre à votre demande. Si vous n'avez pas reçu de réponse après ce délai ou que vous n'êtes pas satisfait(e) de la réponse reçue, vous pouvez porter plainte auprès du Commissaire à l'information du Canada dans l'année suivant la date à laquelle le ministère a reçu votre demande écrite et les droits relatifs à la demande.

### **COMMENT PORTER PLAINTE AUPRÈS DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION DU CANADA**

- Envoyez au Commissaire à l'information une description détaillée de votre plainte contre l'organisme compétent. Il n'en coûte rien pour porter plainte.
- Vous recevrez un accusé de réception, et votre plainte sera confiée à un enquêteur.

- L'enquêteur à qui votre plainte a été confiée fera enquête.
- Une fois que vous aurez reçu les conclusions du Commissaire, vous pourrez demander à la Cour fédérale de revoir la décision du ministère de vous refuser l'accès à l'information demandée, et ce, que le Commissaire ait jugé votre plainte fondée ou non.

---

## Bilan de l'année

---

Dans son dernier rapport au Parlement, le Commissaire à l'information sortant — comme c'est le cas ici — s'expose à davantage que le risque habituel du manque de perspective chez le fanatique obnubilé par sa profession. Il doit aussi résister avec force à la tentation de faire de ce chant du cygne une diatribe visant à justifier telle ou telle mesure ou position adoptée, une longue rétrospective nostalgique ou encore une apologie de ses dons de prophétie; ici, point d'autojustification ni d'apitoiement; nous n'allons pas non plus récrire l'histoire.

Toutefois, il serait peu typique du ton ou du contenu des six rapports précédents de partir sur la pointe des pieds, sans cri d'alarme ni doléance. Ce serait aussi faire injure au Parlement, qui est en droit de s'attendre à ce que sept ans d'observation privilégiée génèrent quelques leçons utiles.

En fait, ces leçons sont remarquablement les mêmes que celles qui ont été rapportées chaque année, à savoir que la *Loi sur l'accès à l'information* a tous les éléments voulus et assure l'équilibre entre les mérites de la transparence et le besoin de tout gouvernement de conserver quelques secrets. Cependant, en ce qui concerne le problème constant des retards (dont il sera question plus en détail dans les pages qui suivent), la Loi fonctionne, pas parfaitement, mais tout de même. Les critiques qui affirment le contraire se trompent ou peut-être même ne veulent rien voir.

Une bonne loi pourrait être renforcée grâce à des petites améliorations ici et là (quoique les 53 recommandations concernant les changements que nous avons présentées il y a quatre ans sont peut-être davantage que des bricoles). Toutefois, ni individuellement ni collectivement, les changements proposés ne touchent à l'essentiel. Ce qui, par-dessus tout, permettrait d'améliorer la Loi, c'est une volonté institutionnelle plus forte, exprimée aux plus hauts échelons de l'administration, de faire en sorte que la *Loi sur l'accès à l'information* corresponde aux grands idéaux que ses créateurs avaient pour elle. Grâce à un tel engagement public sans équivoque à l'égard de la transparence, les rapports du Commissaire à l'information, y compris celui-ci, seraient bien davantage qu'un répertoire monotone de secrets et de retards inspirés par la crainte; ils contiendraient moins de descriptions d'actions répréhensibles commises par des fonctionnaires et d'exemples d'abandon des responsabilités et des obligations.

Des commentateurs croient que la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle risque de passer à l'histoire comme une période de malaise déontologique dans la vie publique. Si ce jugement est vrai, le paradoxe est que, au Canada, une loi visant (entre autres) à accroître et à accentuer la confiance du public envers le gouvernement en lui donnant la possibilité de le soumettre à un examen minutieux a permis de démontrer les faiblesses de certaines personnes en position d'autorité.

Toutefois, cette révélation ne devrait pas être déprimante. Cette leçon, apprise en partie grâce à l'accès à l'information, est extrêmement libératrice. Elle renforce l'affirmation selon laquelle il ne faudrait jamais

accorder une confiance aveugle aux gouvernants. Une loi sur l'accès à l'information permet d'avoir foi en ses gouvernants, mais une foi éclairée. Le voile du secret étant levé, les excès du pouvoir risquent moins de proliférer.

Comme les marchés concurrentiels, les démocraties sont incapables de produire les bienfaits qu'elles promettent en l'absence d'électeurs informés ou de consommateurs ayant une certaine connaissance des choix offerts. Les commissions d'enquête spécialisées (et coûteuses) voient le jour et disparaissent — certaines prématurément. Cependant, au Canada, depuis 1983, la *Loi sur l'accès à l'information* représente une promesse constante d'un judas plus ou moins grand, à travers lequel les Canadiens peuvent jeter un regard sur ce qui se passe dans l'administration fédérale. Elle est un moyen indispensable, bien que parfois imparfait, d'assurer la transparence du gouvernement, autant qu'il est raisonnable et prudent de le faire.

## Gouverner dans la transparence

Deux gouvernements ont connu cet environnement sans cachette créé par les droits d'accès. Ni l'un ni l'autre n'était à l'aise et peut-être qu'aucun ne le sera jamais. Le premier gouvernement a éprouvé l'élasticité des exceptions admissibles — et habituellement délicates — de la Loi. Par exemple, il a prétendu que la divulgation des résultats des sondages d'opinion publique donnerait aux forces séparatistes un avantage stratégique et nuirait à la capacité du gouvernement d'administrer les affaires fédérales-provinciales. Cet effort visant à élargir une exception (article 14) pour que celle-ci englobe presque tous les dossiers concernant les questions d'unité nationale a échoué. La Cour fédérale a accepté l'argument du Commissaire à l'information à l'effet que les exceptions de la *Loi sur l'accès à l'information* doivent être interprétées de manière restreinte, de façon à accroître au maximum la transparence et à réduire au minimum les possibilités de garder l'information secrète. Désormais, la Loi est ainsi appliquée.

Malgré les espoirs, il était probablement irréaliste de s'attendre à ce que les attitudes à l'égard de l'accès changent du tout au tout simplement parce qu'il y a un changement de gouvernement. Les élections générales ne transforment pas les habitudes bureaucratiques défensives, profondément enracinées.

La prolifération sans précédent de l'information dans l'histoire du monde non plus, d'ailleurs. L'information est omniprésente, voire tentaculaire, mais l'abondance de l'information et même la démocratisation de sa diffusion ne garantissent pas l'accessibilité à des renseignements de nature particulièrement délicate que les citoyens devraient avoir pour être en mesure de mieux juger les actions de leurs dirigeants.

Les jours où les nobles principes de la *Loi sur l'accès à l'information* semblent perdre du terrain sous la poussée de l'opportunisme, le titre du livre pessimiste et provocateur de Jean-François Revel vient à l'esprit : *La connaissance inutile*.

Revel a écrit que « le fait de taire la vérité, ce qui est un mensonge dans sa forme élémentaire » vise

« en premier lieu l'opinion publique » (traduction libre). Pour quelle raison? Parce que, comme l'a fait remarquer Simon Bolivar, « La force qui s'impose d'abord et avant tout, c'est l'opinion publique. » (traduction libre)

Plus d'un siècle après Bolivar, et d'un autre continent de l'hémisphère sud, vient une réaffirmation étonnante de la vérité énoncée par Bolivar et un antidote au pessimisme de Revel. Réuni plus tôt cette année par le magazine *Time*, un groupe de dirigeants mondiaux a examiné les incidences de la nouvelle technologie de l'information sur l'art et les méthodes de gouverner. L'un des conférenciers, Thabo Mbeki, qui est considéré comme le dauphin de Nelson Mandela en Afrique du Sud, a reconnu que l'accès à l'information aura pour effet de changer la façon dont les dirigeants traitent avec leur peuple : « Avant, le politique était un professionnel, un spécialiste qui agissait au niveau de la compréhension des événements. » (traduction libre) Aujourd'hui, l'accès instantané, sans passer par le gouvernement ou par les médias, « fait pâlir l'aura de mystère qui entoure le politique ». Il est plus facile de gouverner, a-t-il ajouté, « si la population est maintenue dans l'ignorance. » (traduction libre)

À cette même conférence, le nouveau secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a poussé l'argument sur l'accès à l'information un peu plus loin, en ces termes : « Si vous tenez à contrôler absolument tout, c'est effrayant. » Et il a ajouté : « On ne peut rien y faire. » (traduction libre)

Si on ne peut rien y faire à long terme, le vieux malaise que suscite la transparence a pour effet de retarder l'ère nouvelle d'une plus grande ouverture dans l'exercice du pouvoir. Il en sera ainsi tant qu'une nouvelle génération de politiques et de fonctionnaires qui aura toujours vécu dans un environnement favorable à l'accès et qui s'y sentira à l'aise ne passera aux commandes. Jusque là, le penchant en faveur du secret se maintient, prenant diverses formes. Par exemple, au lieu de recourir autant à l'application tous azimuts des exceptions — une tactique qui ne fonctionne guère — on refuse maintenant l'accès, plus souvent qu'autrement, par des retards indus. Une autre technique, à en croire les dernières prétentions, consisterait à ne pas consigner certaines choses par écrit. Pour ce qu'on en sait, cette bizarre réticence à faire connaître aux Canadiens les lignes directrices en matière de conflit d'intérêt auxquelles les Ministres sont soumis pourrait très bien être le fruit de la combinaison ingénieuse de ces deux techniques.

Une impression largement répandue voulant que les personnes qui présentent une demande d'accès reçoivent des réponses évasives et que les documents confidentiels soient déchiquetés est enracinée tellement profondément dans la conscience publique que le sujet alimente la satire politique. Cette impression, malgré son grain de vérité, est très exagérée et injuste. Cependant, elle est exploitée par les caricaturistes, et le magazine bien connu *Frank*, qui fait dans le scandale, a publié une bande dessinée dans laquelle un fonctionnaire dit à un collègue :

« Bon, Lavoie, bien que 'Croyez-vous au Père Noël?' puisse sembler une réponse amusante et complète à une demande - la plupart d'entre nous au bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du ministère préférons ce qui suit : 'Compte tenu de la situation, une prolongation pouvant atteindre 90 jours, qui s'ajoute aux 30 jours prévus par la Loi, est nécessaire'. » (traduction libre)

Voilà qui manque beaucoup de dignité - et qui est injuste - de la part de *Frank*; cependant, le magazine *Frank*, l'émission *This Hour has 22 Minutes* et le groupe *Royal Canadian Air Farce* font peut-être plus en faveur d'une réforme que toutes les remarques désapprobatrices faites chaque année par le Commissaire à l'information mises ensemble. Le public ne sait que trop bien que les abus de pouvoir sont commis derrière le voile du secret.

## Réponse en retard égale accès refusé

Les retards dans les réponses aux demandes d'accès à l'information atteignent maintenant des proportions énormes. La Loi stipule clairement que le gouvernement est obligé de respecter un délai de réponse de 30 jours et, compte tenu de ce fait, le mépris de la volonté du Parlement démontré dans certaines institutions est un scandale abominable que l'on préfère taire. Par exemple, au ministère de la Défense nationale (MDN), seulement 29 pour-cent des demandes d'accès reçues l'an dernier ont obtenu une réponse dans les délais prescrits — et la raison n'est certainement pas le manque de ressources. (Il sera encore question du MDN plus loin.) Un examen effectué dernièrement à Santé Canada a révélé que plus de 80 pour-cent de toutes les réponses étaient en retard. Une enquête non officielle réalisée cette année auprès de cinq grands ministères fédéraux a montré que le délai de réponse prescrit n'était pas respecté pour 44 à 74 pour-cent de toutes les demandes de communication reçues.

Les retards sont particulièrement graves lorsque les demandes de communication sont jugées « délicates » par les ministres et leurs collaborateurs. Par conséquent, l'habitude largement répandue consistant à communiquer l'identité des demandeurs aux Ministres et aux hauts fonctionnaires préoccupe particulièrement le Commissaire. Cependant, le Bureau du Conseil privé montre la voie de manière particulièrement louable à cet égard. À l'automne 1996, il a adopté la pratique de ne pas divulguer l'identité des demandeurs à quelque fonctionnaire que ce soit à l'extérieur du bureau du coordonnateur de l'accès à l'information. Espérons que cela permettra d'accélérer le service.

Le problème des retards prend de l'ampleur, mais son importance représente un secret bien gardé parce que le Conseil du Trésor ne collecte pas les statistiques qui permettraient de montrer la situation telle qu'elle est. Le gouvernement fédéral ne porte pas attention aux exhortations judicieuses faites par Henry Kissinger il y a quarante ans. Faisant allusion au défi posé au gouvernement par la loi américaine sur l'accès à l'information, il a dit que, puisque l'information serait un jour ou l'autre divulguée, il vaudrait mieux pour le gouvernement de le faire immédiatement et de consacrer ses énergies à gérer, plutôt qu'à empêcher la diffusion de l'information.

Quant à ceux qui préconisent de « ne rien mettre par écrit », disons que les efforts qu'ils déploient pour faire fonctionner l'appareil gouvernemental sans créer de documents seraient risibles s'ils n'étaient pas aussi dangereusement puérils. Il est impossible d'évaluer la gravité de la situation (laquelle est probablement exagérée par les critiques concernés), mais cette façon de faire menace non seulement le

droit d'accès mais aussi les intérêts archivistiques et historiques du Canada. Sans précédents ni décisions énoncés par écrit, les autres fonctionnaires ne peuvent profiter de la sagesse de leurs prédécesseurs — ni tirer leçon de leur sottise.

L'effort malavisé qui consiste à ne pas produire de documents pour éviter les regards scrutateurs découle de l'ignorance des vastes dispositions de la Loi concernant les exceptions. Le fait est que ce qui doit être protégé dans un souci de saine gestion publique peut être protégé. Si les treize premières années d'application de la Loi ont permis de tirer une leçon, c'est bien celle-là. Demandez à la Gendarmerie royale du Canada, demandez au Service canadien du renseignement de sécurité, demandez à Revenu Canada ou au ministère des Finances. La *Loi sur l'accès à l'information* ne nuit pas à leur efficacité — ni à l'efficacité d'aucune autre institution. Si la Loi est parfois cause d'embarras, c'est la faute d'êtres humains faillibles et non sa propre faute.

Les tactiques qui consistent à tarder à répondre ou à détruire des documents sont fort probablement les dernières armes utilisées dans une lutte aussi désespérée que vaine contre les rigueurs de la transparence. À la fin, le droit de savoir aura le dessus, mais le combat pour la victoire ne cessera jamais.

## Sur une note plus réjouissante

Les mots « Somalie », « Bosnie », « Aéroport Pearson », « Airbus », « sang contaminé » font surgir dans l'esprit du public, à tort ou à raison, des images d'une éthique professionnelle défailante. Les questions d'accès à l'information liées à ces affaires donnent à la *Loi sur l'accès à l'information* une notoriété jamais vue depuis son adoption, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration.

Le public sait maintenant, comme jamais auparavant, que les documents du gouvernement ne devraient pas être falsifiés ou détruits lorsqu'ils font l'objet d'une demande d'accès. Les fonctionnaires à tous les niveaux savent, comme jamais auparavant, que le fait d'altérer ou de détruire des documents peut leur coûter cher sur le plan professionnel, même si la loi en vigueur ne contient aucune sanction explicite pour de tels actes. Ainsi, de la notoriété nationale, de la tristesse et de la désillusion associées à ces incidents, quelque bien émane : le droit de savoir du public s'est grandement renforcé et l'importance d'une loi sur l'accès à l'information s'est affirmée de façon marquée.

Si des voix influentes se font encore entendre en privé pour demander avec nostalgie le retour du bon vieux temps où les gouvernements pouvaient distribuer l'information au compte-gouttes et cacher leur embarras, la nouvelle réalité politique risque fort de balayer ces vellétés nostalgiques : Aujourd'hui, un gouvernement qui reviendrait aux méthodes du « bon vieux temps » se ferait hara-kiri sur le plan politique. On ne croit plus ceux qui dissimulent cette nostalgie sous le masque de l'indignation à l'égard des coûts considérés comme excessifs d'un régime d'accès.

Les mésaventures largement publicisées du gouvernement en matière d'accès réfutent bien aussi l'argument voulant que l'accès à l'information soit trop coûteux pour les contribuables et représente un

fardeau trop lourd pour les ministères.

Démasquons donc ces mythes.

## **Mythe numéro un : L'application de la Loi coûte trop cher**

En période d'austérité, soutiennent certains, le fait de dépenser temps et argent à répondre à des demandes d'accès représente un gaspillage de précieuses ressources. On manifeste une hostilité toute spéciale à l'égard de ceux qui présentent de nombreuses demandes d'accès ou de ceux qui utilisent les renseignements obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour mettre le gouvernement dans l'embarras — notamment à des fins commerciales. Certains disent qu'il faut modifier la *Loi sur l'accès à l'information* de façon à augmenter les frais liés à la présentation d'une demande d'accès ou au dépôt d'une plainte auprès du Commissariat à l'information.

Même le Premier ministre Chrétien s'est montré très mal informé quant au volume des demandes d'accès à l'information. En réponse à une question posée en Chambre des communes, le Premier ministre a dit que « chaque jour, des centaines voire des milliers de demandes d'accès sont présentées par des journalistes, des universitaires et des députés. Il en coûte des millions de dollars à la fonction publique pour trouver les documents voulus. » (traduction libre) Il y a évidemment exagération.

Les journalistes, les universitaires et les députés ne présentent tout simplement pas des centaines, encore moins des milliers, de demandes d'accès « chaque jour ». Toutes les sources réunies, le gouvernement (qui regroupe plus de 150 institutions) reçoit en moyenne moins de 40 demandes d'accès par jour. Pas le déluge, seulement un maigre filet. Dans ce domaine également, les Canadiens montrent leur penchant habituel pour la retenue. Le Premier ministre est victime des remarques de certains fonctionnaires qui exagèrent les dimensions réelles du défi que pose au gouvernement l'accès à l'information.

Dans le rapport de l'an dernier, nous avons examiné avec quelque détail le mythe voulant que l'application de la Loi soit trop coûteuse. Nous n'allons pas reprendre l'exercice ici. Cependant, il est important de souligner que les fonctionnaires demeurent réfractaires aux efforts visant à quantifier les économies dont profite le contribuable grâce au droit d'accès aux documents du gouvernement. Les avantages de cette Loi sont, en fait, tangibles et profonds.

Grâce au droit de savoir, on constate un plus grand sens de responsabilités, davantage d'honnêteté, de modération et d'intégrité, de meilleurs conseils et un processus décisionnel plus altruiste. Chaque demande qui expose les abus de pouvoir, les avantages et les privilèges excessifs, ou seulement la simple sottise profite financièrement au public et sert ses intérêts. Le coût modeste de l'administration des droits d'accès (d'après les chiffres les plus exagérés du gouvernement, celui-ci s'élève à quelque sept millions de dollars par an) représente, en toute honnêteté, une aubaine. L'accès à l'information détenue par le gouvernement par droit, et non simplement à titre gracieux, est devenu, en cette époque agnostique, essentiel à une saine démocratie.

## **Mythe numéro deux : La Loi est utilisée à outrance**

Un petit groupe de fonctionnaires semblent hantés, certainement outrés, par une petite poignée (peut-être trois ou quatre) de demandeurs prolifiques, ceux qu'on appelle les utilisateurs en gros, les demandeurs « professionnels ». D'autres commencent à penser comme eux et demandent que des obstacles soient posés à l'utilisation de la Loi — des obstacles comme des droits plus élevés, des délais de réponse plus longs, la possibilité de refuser les demandes considérées comme futiles ou contrariantes, le retrait de catégories de documents (par exemple les documents ayant trait à l'unité nationale) du droit d'accès. Le défi posé au droit de savoir, alors que nous nous préparons à entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle, nous vient de gens qui n'ont rien de mieux à faire que d'engorger le système.

Le Parlement n'a jamais voulu, on le répète souvent, que la *Loi sur l'accès à l'information* entraîne la création d'une entreprise. Que ce soit ou non le cas (et pourquoi pas? pourrait-on à bon droit se demander), rien ne justifie de pénaliser tous les demandeurs en imposant une hausse des droits à cause de ces quelques personnes.

Au lieu de hausser les droits pour tous, donnons au gouvernement les instruments légaux nécessaires pour gérer correctement les demandes en nombre. Établissons des exigences plus souples quant aux prolongations et donnons la possibilité d'agir de façon discrétionnaire pour faire en sorte que les demandes de grandes quantités de renseignements présentées par quelques demandeurs ne privent pas les autres de leur droit d'obtenir une réponse dans les délais prescrits.

Avec ces instruments (assujettis au contrôle du Commissaire à l'information), des instruments qui visent carrément à faire disparaître les préoccupations légitimes posées par les utilisations manifestement contrariantes de la Loi, même le droit de cinq dollars exigé actuellement ne serait plus nécessaire. Ce montant symbolique a été imposé non pas pour générer des revenus, mais pour dissuader les utilisateurs futiles et irresponsables.

On peut difficilement s'étonner que, dans un environnement où quelques cadres supérieurs se sont montrés peu respectueux du droit d'accès, un petit nombre de fonctionnaires aux échelons inférieurs aient franchi la limite et commis des actions répréhensibles. Ici, bien entendu, les scandales récents des documents détruits et altérés (dont l'un est décrit en détail plus loin dans ce rapport) surgissent à l'esprit.

## **Garder les choses en perspective**

Lorsque le présent Commissaire à l'information est entré en fonction, en 1990, il a déclaré à un auditoire composé de fonctionnaires chargés de l'accès à l'information :

« Malgré l'impopularité de la *Loi sur l'accès à l'information* dans certaines institutions, les fonctionnaires à tous les niveaux n'ont pas pris de mesures délibérées pour la contrecarrer. J'ai un trop grand respect pour l'intégrité et la probité des fonctionnaires

pour croire qu'ils planifieraient de façon délibérée de défier les lois de leur pays. »  
(traduction libre)

Grâce à l'expérience acquise au cours des sept dernières années, il apparaît maintenant évident qu'il était naïf de généraliser ainsi. Hélas, quelques fonctionnaires, quelques rares fonctionnaires ont agi de connivence pour contrecarrer le droit d'accès; deux exemples criants ont été signalés l'an dernier, l'un à Transports Canada et l'autre à la Défense nationale. Au cours de l'année visée par le présent rapport, on a découvert la destruction, par des fonctionnaires de Santé Canada, de documents concernant la tragédie du sang contaminé (voir page 73).

Il est impossible, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, d'imposer des mesures punitives lorsque des actions répréhensibles sont commises, si ce n'est leur dénonciation. Même si cette mesure est loin d'être totalement inefficace, il est plus que temps d'incorporer dans la Loi des dispositions prévoyant des peines. Rien n'inciterait davantage les fonctionnaires qui envisagent de détruire des documents à y réfléchir avant d'agir que le risque d'une condamnation ou d'une sanction.

La question du crime et du châtement est incontournable, mais les choses ne devraient pas prendre des proportions exagérées. Des milliers de fonctionnaires consciencieux, la grande majorité, possèdent la confiance en soi et la rigueur morale nécessaires pour respecter le droit de savoir du public. Jour après jour, la majorité des demandes d'accès sont traitées de façon professionnelle, avec compétence et une grande intégrité, par des fonctionnaires dévoués chargés de l'accès dans tout l'appareil gouvernemental. C'est la raison pour laquelle, malgré quelques lacunes de la Loi et les rares cas isolés de ressentiment à l'égard de la transparence, le Commissaire à l'information termine son mandat comme il l'a commencé, c'est-à-dire en ayant une grande confiance dans l'engagement des fonctionnaires envers la transparence du gouvernement.

Autre point important : l'état du droit d'accès à l'échelon fédéral est, on peut le dire sans hésitation, loin d'être catastrophique. Il n'y a que des malaises, pas de tumeurs malignes. La loi canadienne donne de meilleurs résultats que sa contrepartie américaine. Par exemple, une personne qui présente une demande d'accès au "FBI" devra attendre que les quelque 15 000 demandes présentées avant la sienne soient traitées et, en fin de compte, la majeure partie des informations demandées seront visées par une exception. On rapporte que le FBI continue de refuser de divulguer le dossier de Jimmy Hoffa, en invoquant l'exception applicable aux « enquêtes en cours »!

Si la *Loi sur l'accès à l'information* ne donnait pas, dans une grande mesure, des résultats efficaces et efficaces au Canada, l'hostilité manifestée à son égard par certains fonctionnaires serait un phénomène inexistant. Chaque jour, dans la presse et dans les médias électroniques, à la Chambre des communes, dans les tribunaux, dans les classes et dans les salles de réunions, on diffuse et on utilise de l'information qui n'aurait jamais vu la lumière du jour n'eut été de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'an dernier, un ministre a dû rendre compte d'une infraction au Code de conduite des Ministres. À l'époque où il n'y avait pas de loi sur l'accès à l'information, aucun journaliste n'aurait jamais pu mettre la main sur la lettre révélant que le ministre avait communiqué de façon indue avec un tribunal quasi

judiciaire. Non, le bien public se mesure non pas à l'aune des scandales juteux, mais au moyen d'une plus grande responsabilisation.

L'an dernier, un examen détaillé de l'abus de pouvoir et de privilège dans l'armée a paru dans l'ouvrage intitulé *Tarnished Brass : Crime and Corruption in the Canadian Military* qui a rejoint un large auditoire et reçu un bon accueil. Par le passé, de telles allégations auraient été rejetées comme n'étant que des rumeurs, des lamentations insupportables de la part d'un mécontent. La menace d'une action en libelle aurait peut-être empêché la publication de ce livre. Grâce à une utilisation systématique et intelligente (et, pour le MDN, fâcheuse) de la *Loi sur l'accès à l'information*, une grande partie du livre s'appuie sur des documents originaux, des pièces justificatives et des factures signées. C'est la raison pour laquelle il a été pris tellement au sérieux. Les auteurs ont fait part de leur reconnaissance à l'endroit de la *Loi sur l'accès à l'information*.

## **Tourner les gaffes en avantages**

Le processus généralement positif que représente la disparition de l'ancienne culture du secret est entaché par le comportement interne du ministère de la Défense nationale. Le MDN a fourni une étude de cas sur les choses à ne pas faire lorsqu'il s'agit de l'administration des droits d'accès. Si une chose risque d'aller mal au MDN, elle ira mal, semble-t-il. Un chapitre distinct du présent rapport est consacré aux problèmes observés à la Défense nationale.

Cependant, les problèmes peuvent se transformer en avantages puisqu'ils fournissent souvent l'occasion d'apporter des améliorations. À partir de l'expérience malheureuse du MDN, le Commissaire à l'information a élaboré un certain nombre de propositions à l'intention de tous les ministères dans le but de les aider à assurer une meilleure utilisation du droit de savoir. Ces suggestions sont énoncées à la page 22.

Bien entendu, il est constamment nécessaire d'amener les ministères à prendre davantage conscience du fait que les fonctions de coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) exigent un niveau particulièrement élevé de conscience professionnelle et d'indépendance vis-à-vis du ministère. Le sondage effectué par le Conseil du Trésor auprès des coordonnateurs de l'accès a permis de constater que bon nombre d'entre eux « ont de la difficulté à faire l'équilibre entre leur loyauté à l'égard du gouvernement et le droit de savoir du public ». Certains coordonnateurs craignent même que « l'on en vienne à crier haro sur eux », et c'est la raison pour laquelle le Conseil du Trésor a établi que les coordonnateurs devaient être en relation directe avec les niveaux les plus élevés de l'organisme dont ils font partie.

Bien entendu, il est essentiel que les ministres et les sous-ministres reconnaissent le rôle unique joué par les coordonnateurs et leur accordent soutien et protection. Hélas, ce n'est pas toujours le cas. Les coordonnateurs de l'accès qui insistent pour s'acquitter fidèlement des obligations de la Loi reçoivent parfois un message clair, de la part de leurs supérieurs, à l'effet qu'ils n'aident pas l'équipe. Cela signifie que la loyauté à l'égard de l'organisation doit avoir préséance sur l'observation de la loi sur l'accès, soit

une inversion des valeurs qui se révèle finalement désastreuse tant pour l'institution que pour la Loi. Viendra peut-être même un temps où il faudra que les coordonnateurs de l'AIPRP soient indépendants des institutions, à peu près de la même façon que les avocats des ministères sont actuellement indépendants de leur employeur. (Le Commissaire à l'information a l'intention, dans un proche avenir, de diffuser un document sur le rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information afin d'alimenter la discussion sur les fonctions difficiles, mais essentielles qu'ils exercent dans le régime d'accès à l'information et de favoriser une prise de conscience à cet égard.)

Et même lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* aura atteint la perfection, après que des modifications y auront été apportées, la promesse véritable du droit de savoir sera remplie uniquement avec le soutien inconditionnel des députés, du Cabinet et des cadres supérieurs de la fonction publique.

Cet appui sera vraisemblablement accordé lorsque les membres du public et leurs représentants élus insisteront pour que les vieilles attitudes antagonistes à l'égard du droit de savoir ne soient plus tolérées.

L'espoir grandit quant à la réalisation de cet objectif. Il convient de remercier tout spécialement les nombreux députés de tous les partis qui, au moyen de projets de loi privés et de prises de position publiques, ont déployé des efforts en vue de renforcer les dispositions législatives sur l'accès à l'information de même que les gouvernements qui ont décidé de s'accommoder de la Loi.

---

## **Falsification et destruction de documents**

---

### **RAM - II**

Les allégations contenues dans le rapport de l'an dernier à l'effet que des documents avaient été détruits ou falsifiés à Transports Canada et au ministère de la Défense nationale (MDN) (dans le but de contrecarrer le droit d'accès) ont fait l'objet d'une enquête et ont été jugées fondées.

Au cours de l'année visée par le présent rapport, l'enquête sur l'incident signalé plus tôt au MDN (soit la falsification de réponses aux médias — « RAM ») a été reprise après que de nouvelles preuves eurent été présentées à la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie. L'enquête visait particulièrement à déterminer si le Chef de l'état-major de la Défense avait, de quelque manière que ce soit, approuvé l'idée de fournir des documents falsifiés en réponse à une demande de communication.

Les résultats de la réouverture de l'enquête ont été communiqués au Ministre de la Défense nationale le 6 novembre 1996. L'enquête a permis de conclure que le général Jean Boyle n'avait joué aucun rôle quant à l'approbation de la divulgation de documents falsifiés en réponse à une demande officielle. Les observations, les conclusions et les recommandations de l'enquête initiale (lesquelles sont exposées dans le rapport de l'an dernier) ont été confirmées dans leur totalité.

### **Santé Canada — Comité canadien du sang**

En 1996-1997, le Commissaire a rendu public son rapport concernant une enquête portant sur les circonstances ayant entouré la destruction, en 1989, des enregistrements et des comptes rendus textuels de toutes les réunions antérieures du Comité canadien du sang. (Le texte intégral de ce rapport, sans les annexes, figure aux pages 73-84.)

Le Commissaire a conclu que la destruction avait été ordonnée et effectuée de sorte que les documents ne puissent pas être assujettis au droit d'accès. Il a également conclu que la décision de détruire les documents avait été motivée par la crainte de poursuites liées aux produits sanguins contaminés et de responsabilités pouvant en découler.

Le Commissaire trouve des plus graves le fait que l'ancien directeur exécutif du Comité canadien du sang, qui était responsable des documents, savait ou aurait dû savoir qu'une demande d'accès visant les documents était en suspens et que, pour cette raison, leur destruction était répréhensible.

Le Commissaire a critiqué le cadre supérieur de Santé Canada qui était responsable de l'administration

de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a conclu que ce haut fonctionnaire avait omis d'offrir des avis et des directives appropriés au directeur exécutif du Comité canadien du sang d'alors, qui avait sollicité des conseils sur la meilleure façon de protéger les documents de la Croix-Rouge contre la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire a proposé de fournir aux cadres de Santé Canada une formation et des directives écrites appropriées de façon à les sensibiliser davantage aux exigences législatives sur l'accès à l'information afin de réduire les chances que cet incident regrettable ne se reproduise.

Surtout, le Commissaire a recommandé la prise de mesures en vue de l'exercice d'un contrôle central efficace à l'égard des fonds de documents du ministère, l'instauration d'un système commun de classement des dossiers, une meilleure surveillance des systèmes de tenue des dossiers des directions générales et l'exercice d'un contrôle central à l'égard de la destruction des documents ministériels à des fins légitimes de gestion interne. À l'heure actuelle, les méthodes de gestion des dossiers en vigueur ne permettent pas au ministère de bien s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Finalement, étant donné le lien entre la destruction des documents et la tragédie du sang contaminé, le Commissaire a recommandé que son rapport et tous les documents conservés par Santé Canada concernant la destruction des documents du Comité canadien du sang soient acheminés à la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang (la Commission Krever) pour examen.

Le Ministre de la Santé a répondu au rapport du Commissaire rapidement et de manière constructive. Il a accepté de mettre en oeuvre toutes les recommandations du Commissaire et il a en plus demandé à la GRC d'examiner le dossier pour voir si une enquête criminelle était justifiée. La GRC a entrepris une enquête criminelle sur cet incident.

## **La nécessité de sanctions**

Ces cas lamentables de mesures prises par des fonctionnaires dans le but de détruire de l'information ont sonné l'alarme. Comme il a été recommandé dans le rapport annuel de l'an dernier, la *Loi sur l'accès à l'information* devrait prévoir une infraction pour les actions ou les omissions visant à contrecarrer les droits prévus par la loi. De plus, les personnes qui commettent cette infraction devraient faire l'objet de sanctions plus graves que la seule dénonciation. À tout le moins, cette infraction devrait entraîner un emprisonnement maximal de cinq ans. Cette peine s'apparente à celle imposée en vertu de l'article 122 du *Code criminel* pour abus de confiance par un fonctionnaire public. Les enjeux sont trop élevés pour qu'on se contente d'une tape sur les doigts.

---

## Défense nationale et la loi de Murphy

---

### Défense nationale et la loi de Murphy

En ce qui concerne l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'an dernier, la loi de Murphy s'est manifestée de façon particulièrement remarquable au ministère de la Défense nationale. Si une chose risque d'aller mal, elle ira mal, et ce fut certainement le cas au MDN. Grâce au Commissaire à l'information et à la Commission d'enquête sur la Somalie, les Canadiens ont pu voir ce que des fonctionnaires étaient capables de faire pour saper le droit du public à l'information :

- falsifier des documents avant de les communiquer à un requérant sans informer celui-ci des changements apportés et sans invoquer les exceptions prévues par la Loi;
- détruire des documents originaux pour qu'il soit impossible de déceler les modifications;
- exagérer énormément le nombre d'heures consacrées à la recherche et à l'examen de documents demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;
- restreindre le plus possible l'interprétation des demandes d'accès et de ce fait, en adhérant servilement à la lettre de la Loi, enfreindre l'esprit de la Loi;
- disperser des documents habituellement gardés en un seul endroit dans de nombreux emplacements au ministère de façon à augmenter les frais pour les requérants;
- prendre la peine de ne rien mettre par écrit ou d'écrire sur des feuillets autocollants faciles à enlever si une demande d'accès est présentée;
- éviter d'établir des comptes rendus de réunions de crainte que des demandes d'accès soient présentées;
- mal effectuer la recherche de documents demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;
- faire participer des cadres supérieurs au suivi des demandes d'accès présentées par certains requérants;
- divulguer sur une large échelle au sein de l'institution et, à l'occasion, à l'extérieur, le nom des requérants;
- ne pas tenir compte des délais de réponse pour satisfaire aux désirs des cadres supérieurs, pour

prolonger encore les processus d'autorisation et pour permettre l'élaboration de réponses aux médias;

- traiter des fichiers informatiques comme s'il s'agissait d'une propriété privée et, de ce fait, les exclure de la *Loi sur l'accès à l'information*;
- adopter comme principe de censurer les réponses aux demandes d'accès, c'est-à-dire refuser de divulguer l'information en cas de doute quant aux conséquences possibles de la communication — un principe qui a été expressément rejeté par la Cour fédérale;
- attaquer publiquement les motivations d'un requérant qui a utilisé la *Loi sur l'accès à l'information* pour trouver des squelettes dans le placard du MDN;
- recourir aux tribunaux (sans succès) pour museler le Commissaire à l'information; et
- tarder à répondre aux demandes pendant tellement longtemps que certains requérants ont perdu leur droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information; ce droit doit être exercé dans un délai d'un an à compter de la date de la présentation de la demande.

De toute évidence, l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* au MDN est un échec. Pour obtenir la note de passage, voire pour être inscrit à nouveau au tableau d'honneur où il a déjà figuré avec fierté, le ministère doit d'abord effectuer un changement d'attitude et abandonner la forte impression, répandue au MDN et dans les Forces canadiennes, que l'institution est assiégée par des utilisateurs malicieux et irresponsables de la *Loi sur l'accès à l'information*.

En toute objectivité, cette impression était et est toujours fausse. Pire, elle a nuit au respect l'observation de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le nombre de demandes présentées au ministère se situe dans la normale comparativement aux autres grands ministères. Malgré cela, des fonctionnaires à tous les niveaux ont été incapables d'agir avec professionnalisme et d'adopter un comportement neutre à l'égard des requérants.

En effet, que le requérant soit un représentant des médias qui mitraille le ministère de nombreuses demandes et qui fait des reportages négatifs à son sujet, un ancien employé qui effectue des frappes sélectives pour obtenir des documents sur les dépenses des généraux, un père ou une mère qui veut savoir pourquoi son fils soldat est mort au combat ou un étudiant qui cherche de l'information anodine pour un travail scolaire, tous ont droit, en vertu de la Loi, au même service courtois, prompt et cordial. Nul ne devrait faire l'objet de rapports à la haute direction, au juge-avocat général ou au service des affaires publiques; nul ne devrait être traité comme l'ennemi. Donc, le Ministre et la haute direction du ministère doivent, avant tout, voir à effectuer un changement d'attitude au MDN et dans les Forces canadiennes, et la meilleure façon de procéder consiste à donner l'exemple.

L'attaque frontale lancée par le MDN pendant l'année visée par le présent rapport contre le Commissariat à l'information n'est qu'un symptôme d'un profond malaise. Pour la première fois depuis

l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*, le procureur général, au nom du MDN et de sa coordonnatrice de l'AIPRP, a demandé à la Cour fédérale d'interdire au Commissaire à l'information de communiquer à un plaignant les résultats d'une enquête effectuée à la suite d'une plainte déposée contre le ministère.

De l'avis du MDN, la divulgation du rapport du Commissaire causerait un tort irréparable à la réputation du ministère, du Ministre, de la Sous-Ministre et de la coordonnatrice. Le MDN considérait comme totalement inadmissible que, dans son rapport, le Commissaire recommande que la coordonnatrice ne participe plus au traitement des demandes faites par un certain requérant. Étant donné la possibilité que la coordonnatrice soit appelée à témoigner dans une poursuite intentée par le requérant contre le MDN pour congédiement injustifié, le Commissaire a conclu un risque raisonnable de partialité de la part de celle-ci à l'endroit du requérant.

La Cour fédérale a rejeté la demande d'injonction du gouvernement en affirmant que l'affaire était sans gravité — il ne s'agissait, en fait, que d'une action frivole. Le rapport du Commissaire a été communiqué au plaignant. Pourtant, le ministre de la Défense alors en poste a refusé de demander à la coordonnatrice soupçonnée de partialité de se retirer du dossier — attitude qui persiste au moment de la rédaction du présent rapport. Le ministère a refusé de reconnaître que sa coordonnatrice (investie des pleins pouvoirs ministériels en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*) se devait d'être juste et équitable, et d'être perçue comme telle, dans l'exercice de ses fonctions. Cette attitude intransigeante est un obstacle majeur qui empêche le ministère d'observer les exigences de la Loi.

L'autre secteur où des changements sont essentiels est le respect des dispositions de la Loi concernant le délai de réponse. Les retards atteignent des proportions énormes au MDN. En effet, 71 pour-cent des réponses aux demandes d'accès ont été produites en retard, et ce malgré l'obligation de respecter les délais de réponse prescrits par la Loi : ce mépris de la Loi a atteint des proportions alarmantes, et personne n'a eu à en rendre compte.

Afin d'offrir une aide constructive au ministère (et de faire un peu plus que de manifester de l'indignation, fût-elle justifiée) en vue de régler le problème des retards, le Commissaire à l'information a effectué un examen détaillé du problème. Un sommaire des résultats de cet examen suit.

## **Les retards et le ministère de la Défense nationale**

Aux termes de l'article 7 de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi), les institutions fédérales doivent répondre aux demandes présentées en vertu de la Loi dans un délai de 30 jours. Il est possible de demander une prorogation raisonnable du délai pourvu que les raisons invoquées soient conformes à l'article 9 de la Loi.

Au cours des dernières années, un nombre croissant de plaintes contre le MDN ont été déposées auprès du Commissaire à l'information, dans lesquelles on allègue le non-respect des exigences de la Loi quant au délai de réponse. En outre, le Commissaire a établi qu'une proportion croissante des plaintes

de cette nature qui avaient été déposées étaient fondées, et il est de plus en plus difficile de régler les problèmes de retard à l'intérieur du système.

Étant donné l'ampleur du problème, il semble que le MDN a eu de la difficulté à prendre et à respecter des engagements raisonnables pour ce qui est de répondre aux demandes déjà retardées. Les demandes ont fait l'objet d'une « présomption de refus » pendant plus longtemps au MDN que dans toute autre grande institution fédérale. Lorsqu'il est apparu que le problème persistait, malgré les assurances répétées de la haute direction du MDN à l'effet que la Loi serait respectée, le Commissaire a décidé d'effectuer une enquête plus approfondie.

Depuis le début de 1993-1994, le nombre de demandes non répondues ne cesse d'augmenter. En 1992-1993, 52 demandes ont été reportées en 1993-1994. 343 demandes ont été reportées en 1996-1997. En 1993-1994, 495 demandes ont été reçues, et ce nombre a augmenté jusqu'à environ 1 100 pour l'année 1996-1997, soit une augmentation de plus de 100 pour-cent pendant la période en question.

En 1993-1994, le Commissaire à l'information a fait enquête sur dix plaintes officielles pour retard déposées contre le MDN. Il a donné raison au plaignant dans 90 pour-cent des cas. En 1995-1996, ce nombre avait augmenté pour atteindre 285, et les plaignants avaient raison dans 98 pour-cent des cas. Mais même ces chiffres ne brossent pas un tableau complet. Ils ne représentent que les cas où une plainte a été déposée par le requérant. On voit clairement toute la situation seulement lorsqu'on tient compte du nombre total de présomptions de refus. Depuis 1993-1994, le nombre de retards injustifiés ou de présomptions de refus au ministère est passé de 195 à 617 en 1995-1996, une hausse de 42 pour-cent à 71 pour-cent des demandes complétées pendant cette période. Tout compte fait, le problème est grave et nécessite une solution immédiate et énergique.

D'une part, au MDN et dans les Forces canadiennes, on est traditionnellement porté au secret et à la méfiance à l'endroit des personnes qui demandent de l'information et, d'autre part, à l'extérieur, on fait montre de cynisme quant à l'engagement des militaires en matière de transparence; ces deux attitudes combinées créent un climat difficile dans lequel le MDN et les FC doivent fournir des services au public en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La propension au secret cultivée au MDN et dans les FC se manifeste sous la forme de longues procédures d'autorisation et de consentement qui contribuent aux retards. De même, cette attitude alimente l'opinion, dans les bureaux de première responsabilité (BPR), selon laquelle le traitement des demandes d'accès n'est pas une fonction essentielle qui, pour cette raison, peut être considérée comme étant peu prioritaire. Par conséquent, la recherche et l'examen préliminaire des documents demandés dans les BPR causent des retards. Ces retards alimentent le cynisme et la méfiance chez les requérants, et cette situation entraîne la présentation d'autres demandes officielles au ministère et le dépôt d'autres plaintes au Commissariat à l'information.

De 1993-1994 à 1995-1996, le nombre de plaintes dont le bien-fondé a été confirmé par le Commissaire à l'information a augmenté plus de huit fois, et 77 pour-cent des plaintes concernaient des retards. Ces plaintes sont devenues une charge de travail additionnelle pour le MDN et le cycle des retards, conduisant à une charge de travail accrue et, par le fait même, à d'autres retards, se perpétue.

Pourtant, on commence à voir la lumière au bout du tunnel, et il semble que le pire soit passé. En effet, on constate maintenant que des membres de la haute direction reconnaissent l'importance du respect des délais de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais cette attitude n'est pas répandue dans l'ensemble de l'institution. Une formation accrue, de l'information et de la sensibilisation sont nécessaires pour susciter les changements culturels requis.

Pourtant le MDN dispose de plusieurs moyens pour réduire sa charge de travail. Par exemple, il faudrait examiner la possibilité d'encourager davantage l'accès informel et de communiquer régulièrement de l'information. De même, le volume actuel des demandes de renseignements personnels, soit plus de 17 000 annuellement, montre la nécessité de faire comme les autres institutions et de mettre en place un processus d'accès informel aux dossiers personnels, un changement qui entraînerait des économies importantes au niveau des ressources. Une amélioration des communications avec les requérants habituels pourrait se traduire par une diminution du volume des demandes et des plaintes.

Quant au nombre des demandes d'accès, le MDN se situe dans la normale par rapport aux autres grands ministères, mais lorsqu'on ajoute les plaintes et les demandes en retard à la charge de travail future, on constate que les fonctionnaires responsables de l'accès au MDN ont une charge de travail supérieure au niveau considéré comme efficace dans les autres ministères comparables. Il faut augmenter immédiatement les ressources si l'on veut réduire le nombre des demandes en retard et des plaintes. Lorsque ce sera chose faite, le MDN devrait être en mesure de traiter facilement l'afflux régulier de demandes nouvelles grâce aux ressources existantes ou à des ressources moindres.

On signale dans le rapport une différence d'opinion entre le Commissariat à l'information et le MDN quant à la façon de régler les plaintes concernant les retards. Le MDN est disposé à fixer une date qu'il s'efforcera de respecter, « dans la mesure du possible », dans le cas des demandes déjà en retard. Il n'est pas prêt à offrir ni à respecter des « engagements » pour ce qui est de répondre dans un délai raisonnable. Pour sa part, le Commissaire à l'information insiste sur cette dernière approche étant donné que l'offre ouverte de fournir une réponse « dans la mesure du possible » n'est pas suffisamment ferme compte tenu de l'obligation légale de répondre dans le délai prescrit. En réglant ce problème, on contribuera à réduire le nombre des cas de retard dont la Cour fédérale pourrait être saisie à l'avenir.

---

## Conseils pratiques

---

Les dénonciations d'un commissaire à l'information risquent d'être peu crédibles si elles ne sont pas assorties de suggestions constructives. Voici donc quelques « conseils pratiques » — destinés à tous les coordonnateurs de l'accès à l'information — découlant de l'expérience de la conduite d'enquêtes à l'égard de plaintes quand les choses tournent mal et de discussions avec des coordonnateurs dans des institutions reconnues pour leur bonne application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les retards dans le traitement des demandes de communication ont un effet insidieux sur le ministère. Ils entraînent de la méfiance chez les demandeurs, et cette méfiance amène plus de demandes de communication et de plaintes auprès du Commissaire. Bien entendu, il résulte de tout cela encore plus de travail pour le ministère et une baisse du moral de l'organisation à cause de la frustration engendrée par la surcharge de travail et l'ingratitude.

Quelle est donc la cause première des retards? Les principales raisons sont les suivantes :

- Les processus d'approbation fastidieux, prévoyant de nombreuses étapes, sans coordination pour s'assurer que les approbations sont bien nécessaires et fournies dans les délais.
- Des ressources insuffisantes au bureau du coordonnateur de l'accès à l'information ou dans les unités opérationnelles pour traiter le volume de demandes.
- Des consultations mal gérées avec les autres ministères et les tiers.
- Une mauvaise gestion des dossiers, qui rend longues et fastidieuses la recherche et l'extraction des documents.
- L'absence d'un appui manifeste de la haute gestion à l'égard du respect des délais.
- Une connaissance et une formation insuffisantes à l'égard des exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Il ne semble pas y avoir de lien entre le nombre de demandes de communication reçues par un ministère et l'envergure du problème des retards. Autrement dit, certains des ministères qui reçoivent le plus grand nombre de demandes (comme Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et les Archives nationales (AN)) peuvent répondre à la plupart des demandes dans les délais prévus par la Loi, tandis que d'autres qui reçoivent relativement peu de demandes (comme le Bureau du Conseil privé (BCP) et Affaires étrangères et Commerce international Canada (AECIC)) ne le peuvent pas. Les ministères devraient se consoler en pensant que, comme le volume ne représente pas la principale cause des retards, le problème peut être réglé.

Voici, donc, nos conseils pratiques pour appliquer la *Loi sur l'accès à l'information* d'une manière efficace et efficiente :

## Processus

- Élaborez un système de suivi pour les demandes de communication qui soit aussi un système d'information de gestion. Sachez où en est chaque demande (état d'avancement et bureau responsable). Soyez en mesure de déterminer quand une activité doit être menée à bien afin de relancer les responsables avant qu'elle ne devienne en retard.
- Élaborez des catégories pour les demandes, par exemple simples et complexes, et attribuez une catégorie aux demandes dès leur réception. Ce faisant, vous réduisez les exigences normales en matière de traitement et d'approbation pour les transactions les plus simples. Par exemple, les documents plus anciens ne nécessitent peut-être pas un examen aussi minutieux que les documents d'actualité. Les documents qui sont confidentiels à cause des dispositions d'une autre loi peuvent justifier une réponse prioritaire au demandeur.
- Lorsque les demandeurs ne reçoivent pas une réponse dans les délais prévus par la Loi, envisagez les activités d'accueil suivantes pour éviter d'autres retards : consulter systématiquement chaque demandeur dès la réception de la demande afin de discuter de son contenu de sorte que seules les demandes qui auront été clarifiées sont envoyées aux secteurs de programme; encourager la communication entre le demandeur et le secteur de programme; confirmer le délai et l'envergure de la demande d'accès avec le demandeur.
- Élaborez un calendrier de traitement pour les demandes de communication qui énumère les activités (comme la recherche, l'examen, l'approbation, la préparation) et le temps maximum qui est alloué à chaque activité. Communiquez le calendrier aux secteurs de programme. Avec chaque demande, fournissez au secteur de programme la date à laquelle une activité doit être terminée, par exemple terminer la recherche des documents au plus tard le (date). Relancez le secteur de programme avant qu'une activité ne devienne en retard.
- Établissez un calendrier de traitement analogue pour les consultations avec les autres ministères et les tiers. Suivez attentivement l'avancement des consultations et, si les réponses n'arrivent pas dans un délai raisonnable, répondez à la demande sans plus attendre.
- Si un grand nombre de demandes de communication arrivent dans un court laps de temps, élaborez une proposition et un plan d'action pour régler la situation avant que ne se crée un arriéré chronique. Le plan d'action est essentiel s'il vous faudra recourir à des services temporaires. Au lieu de services temporaires, des employés du secteur du programme responsable de la demande de communication pourraient participer au traitement.

- Avec de la formation, le secteur de programme pourrait lui-même faire le premier défrichage pour établir quelle information pourrait être assujettie à une exception.
- Lorsque la demande vise des documents volumineux, communiquez l'information graduellement à mesure que la demande est traitée. Cela pourrait demander un peu plus de temps, mais la rétroaction du demandeur quant à l'information qui lui a déjà été communiquée pourrait éviter le traitement de documents ne l'intéressant pas.
- Pour répondre à des demandes concernant des dossiers qui contiennent des formulaires ou des documents répétitifs, il est possible d'élaborer des gabarits, ce qui réduit la quantité d'information qui doit être examinée chaque fois qu'une demande de communication est reçue pour un dossier ou un document analogue.

## Service à la clientèle

- Élaborez une politique pour les documents qui peuvent être communiqués automatiquement vu 1) leur nature (documents publics); 2) des décisions antérieures prises en vertu de la Loi; ou 3) des décisions prises quant à une exception discrétionnaire.
- Envisagez de communiquer le ou les documents par l'intermédiaire du secteur de programme lorsqu'ils peuvent être communiqués automatiquement, sans recourir à la *Loi sur l'accès à l'information*.
- Déterminez si une demande de communication antérieure visait essentiellement la même information et, le cas échéant, en informer le demandeur. La communication d'information se rapportant à une demande antérieure, mais analogue à la sienne, pourrait peut-être satisfaire le demandeur.
- Tenez-vous en contact étroit avec les demandeurs qui pourraient être disposés à vous faciliter la tâche en limitant la portée de leurs demandes, en donnant un ordre de priorité aux documents ou en acceptant de prolonger le délai de réponse.
- Pour les demandes de communication visant un nombre élevé de documents, le fait de communiquer les documents à mesure qu'ils sont traités aidera le ministère si celui-ci demande une prolongation du délai au demandeur.
- Établissez de bonnes relations de travail avec les employés des secteurs de programme du ministère ou de l'organisme. Assurez-vous qu'ils connaissent leurs responsabilités, fournissez de la rétroaction quant aux problèmes et aux décisions qui concernent le programme et offrez de la formation ou des marches à suivre écrites quant au rôle des employés dans tout le processus. Envisagez de tenir des réunions périodiques (ou des échanges par moyens électroniques) avec le personnel compétent d'un ministère ou d'un organisme afin de discuter de questions d'accès à

l'information.

- Avec les secteurs de programme, faire l'« autopsie » des enquêtes relatives aux plaintes lorsqu'elles sont terminées. Cela pourrait éviter du travail à l'avenir, puisque la même question n'aurait pas à être réglée à nouveau.
- Pour les demandeurs habituels, déterminez si la technologie de l'information peut faciliter le service en matière d'accès à l'information. Le ministère peut-il accepter des droits « en compte » pour d'autres demandes future de communication? Le demandeur pourrait ensuite télécopier sa demande ou l'envoyer au moyen d'Internet.
- Voyez s'il est possible de communiquer au demandeur des documents sous forme électronique au moyen d'Internet.
- Voyez si la tenue d'une enquête auprès des clients permettrait de trouver des moyens d'améliorer les services à la clientèle. L'enquête pourrait être menée auprès des demandeurs et des employés des programmes. Les résultats, assortis d'un plan d'action annuel, pourraient définir de grandes orientations stratégiques en vue d'améliorations au bureau du coordonnateur pendant deux à trois ans.

## **Reddition des comptes**

- Élaborez un plan annuel qui énonce les objectifs relatifs à l'accès à l'information pour l'année financière. Le plan devrait inclure des précisions sur les demandes d'accès à l'information prévues, la formation et l'éducation des employés du ministère. Il fera aussi état des ressources financières et humaines. Évaluez les résultats périodiquement et faites-en part régulièrement à la direction.
- Élaborez un rapport de façon régulière sur l'état d'avancement des demandes et des plaintes relatives à l'accès à l'information qui sont en suspens ou qui sont terminées.
- Examinez la délégation des pouvoirs décisionnels en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* afin d'éliminer les niveaux d'approbation inutiles. Envisagez, à tout le moins, de déléguer toutes décisions administratives en vertu de la Loi au coordonnateur de l'accès à l'information. Lorsque celui-ci n'est pas investi de pouvoirs administratifs ou délégués, veillez à ce qu'il ait directement accès à la ou aux personnes investies de pouvoirs décisionnels délégués en vertu de la Loi.
- Élaborez des lignes directrices internes pour l'application de la Loi. Ayez toujours des marches à suivre administratives écrites pour le traitement des demandes et des plaintes se rapportant à l'accès à l'information. En outre, étayez bien toutes les étapes du traitement des demandes : Qui a-t-on consulté et à quel moment? Quelles décisions ont-elles été prises et pourquoi?

## Leadership exercé par les coordonnateurs de l'accès à l'information

- Jouez un rôle de premier plan dans la promotion d'une bonne application de la *Loi sur l'accès à l'information* dans votre institution.
- Évitez toute apparence de favoritisme ou de parti-pris à l'égard de demandeurs, quels qu'ils soient.
- Adoptez un plan stratégique pour la gestion de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* dans votre ministère. Ce plan serait un guide à long terme pour l'orientation des opérations. Il sert à déterminer où investir le temps et les ressources à l'avenir.
- Menez une évaluation et une analyse annuelles, pour la gestion, des demandes qui ont été traitées pendant l'année. Déterminez si l'information a été automatiquement communiquée aux demandeurs au moyen de la procédure d'accès à l'information. Le cas échéant, il est possible de modifier le processus de gestion de l'information du ministère de manière à rendre l'information disponible automatiquement, sans recourir aux moyens officiels. L'évaluation annuelle pourrait également relever les lacunes dans le service, comme les retards dans le traitement des demandes. Ces renseignements pourraient servir à apporter des améliorations l'année suivante.
- Favorisez la confiance dans votre ministère ou organisme en ce qui concerne votre rôle de responsable de la *Loi sur l'accès à l'information*. Connaissez les programmes de votre ministère, sensibilisez le personnel du ministère à la Loi et faites-vous connaître en tant que « personne qui résoud les problèmes ». Informez le personnel du ministère quand interviennent des changements relatifs à l'interprétation de la Loi qui influent sur la façon dont sera traitée une demande de communication.
- Élaborez une politique ministérielle pour les demandes qui peuvent être traitées de manière accélérée. Cette politique peut prévoir les cas où un demandeur doit lui-même respecter un délai, où une réponse rapide servirait l'intérêt public, où la demande n'est pas complexe et où le document visé est facile à trouver.
- Dans l'application des exceptions discrétionnaires, encouragez les responsables à évaluer régulièrement même les propensions de longue date au secret. Les pratiques coulées dans le béton peuvent ne pas être justifiées. Continuez d'inciter le ministère à la transparence, sauf si le secret est nettement et manifestement requis.
- Si le ministère a une publication pour ses employés, instaurez une chronique régulière sur les activités et les nouvelles concernant l'accès à l'information.

## Leadership de la haute direction

- Renforcez le respect de la Loi au ministère en insistant pour que celle-ci soit considérée comme aussi importante que toute autre obligation légale.
- Réduisez les niveaux d'approbation requis et assurez-vous que les personnes incluses dans la chaîne d'approbation connaissent le temps de traitement requis pour respecter les délais et honorent leurs obligations à cet égard. Par exemple, il n'est généralement pas nécessaire d'inclure les Affaires publiques dans la chaîne d'approbation. S'il fallait des énoncés médias, ceux-ci devraient être élaborés parallèlement au processus d'approbation. Surtout, la haute direction devrait habiliter le coordonnateur de l'accès à fournir une réponse même si les autorisations ne sont pas données dans le délai prescrit.
- Veillez à ce que le bureau de l'accès à l'information dispose de ressources suffisantes de manière qu'il puisse traiter la charge de travail courante dans les délais. En règle générale, la charge de travail annuelle d'un bureau d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels ne devrait pas dépasser une centaine de demandes terminées par analyste. Bien entendu, le tout fluctue selon la complexité des demandes et le volume des documents en cause.
- En consultation avec le Conseil du Trésor, veillez à ce que le ministère ait un plan pour faire face aux hausses soudaines du nombre des demandes.
- Veillez à ce que les méthodes du ministère en matière de gestion des documents l'aident à remplir ses obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- Les sous-ministres devraient faire savoir clairement à leurs collaborateurs que le traitement des demandes de communication doit faire partie des fonctions essentielles de toutes les unités opérationnelles.
- Les sous-ministres devraient énoncer une norme de qualité du service quant au respect des délais; les gestionnaires devraient être évalués en fonction de cette norme.
- Les sous-ministres devraient recevoir des rapports périodiques faisant état du nombre de demandes, du secteur de programme compétent et du pourcentage de demandes qui n'ont pas été traitées dans les délais prévus par la Loi.

---

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

---

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

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses qu'ils ont reçues du gouvernement à l'égard de leurs demandes d'accès à l'information doivent d'abord porter plainte auprès du Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministère. Pendant l'année visée par le présent rapport, le Commissariat a fait enquête à l'égard de 1 497 plaintes et, de ce nombre, au moment d'écrire ces lignes, 10 requêtes avaient été présentées à la Cour fédérale. En termes de marketing, cela équivaut à un taux de satisfaction des clients de 99,34 pour-cent. Il est peut-être plus logique, dans l'évaluation de l'efficacité du Commissariat, de souligner que parmi les 92 requêtes présentées par des plaignants au tribunal depuis 1990, dans seulement 12 cas le tribunal a ordonné la communication de plus d'information que ce qui avait été recommandé par le Commissaire.

### **Gestion des cas - Litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale**

La responsabilité principale en matière de gestion des cas d'accès à l'information incombe à la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada. En décembre 1993, le juge en chef adjoint de la Cour fédérale a émis une directive relative à la pratique destinée à régir la marche à suivre dans ces cas. Cette directive vise, en vertu des règles 327.1 et 327.2 de la Cour fédérale, à faire en sorte que tous les recours en révision en matière d'accès à l'information (et de protection des renseignements personnels) soient entendus et jugés de façon sommaire et sans délai.

Comme il a été mentionné dans les rapports antérieurs, il convient d'attribuer au dévouement des responsables du greffe et au caractère simple et pragmatique de cette directive, la diminution de l'arriéré des cas en matière d'accès à l'information. En vertu de cette directive, chaque affaire relevant de l'accès à l'information doit être entendue dans les six mois et tous les dossiers inactifs doivent être tranchés immédiatement.

Toutes les difficultés en matière de procédure (le nombre de parties, les interventions par les requérants et les tiers, l'accès à des affidavits et d'autres documents confidentiels et le calendrier des échéances) sont réglées dès le début de la procédure lors d'une audience se limitant à demander des instructions

tenue 30 jours après le dépôt d'une demande de révision à la Cour fédérale. La Section de première instance de la Cour fédérale est maintenant la seule et unique institution, dans le cadre du régime fédéral de l'accès à l'information, qui ne peut être blâmée pour des retards indus.

Il est préférable de laisser les faits parler d'eux-mêmes. Le Tableau I fait état du nombre de demandes reçues et traitées de 1983 à 1996. La productivité s'est accrue de façon marquée. Le nombre de requêtes présentées par des tiers pour empêcher la communication d'information a aussi diminué considérablement. Le recours à la Cour fédérale en tant que tactique dilatoire dans les cas d'accès à l'information est, sauf de rares exceptions, chose du passé.

<b>TABLEAU 1</b>			
<b>Année</b>	<b>Dossiers ouverts</b>	<b>Dossiers fermés</b>	<b>Arriéré</b>
1983	2	0	2
1984	13	6	9
1985	31	12	28
1986	55	14	69
1987	30	39	60
1988	67	63	64
1989	36	30	70
1990	57	34	93
1991	45	24	114
1992	59	60	113
1993	54	79	89
1994	34	41	80
1995	33	45	68
1996	32	33	67

**La révision complète des *Règles de la Cour fédérale* - Règles spéciales concernant les litiges relatifs à l'accès à l'information**

Toutefois, il y a lieu de s'inquiéter de la menace qui plane sur les succès récoltés.

Le Comité des règles de la Cour fédérale envisage la possibilité d'uniformiser les procédures actuellement applicables aux demandes de contrôle judiciaire en vertu des règles 1600 de même qu'aux appels prévus par la Loi aux termes des règles 1300 de manière à ce que toutes les procédures, demandes de contrôle judiciaire et appels en droit administratif fédéral soient tous régis par les mêmes règles. Notamment, le Comité des règles examine actuellement un ensemble de règles concernant les demandes de contrôle judiciaire à l'égard des offices fédéraux en estimant qu'elles conviendraient aussi bien sinon davantage aux litiges relatifs à l'accès à l'information que les règles spéciales du genre de celles contenues dans la directive du juge en chef adjoint relative à la pratique en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Il semble que l'opinion du comité à ce sujet s'oppose au désir du Parlement exprimé à l'article 45 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Il est grandement risqué d'assujettir la révision des refus d'accès à des règles largement similaires aux règles actuellement applicables aux recours extraordinaires et aux demandes de contrôle judiciaire en vertu des articles 18 à 18.4 de la *Loi sur la Cour fédérale* (partie V.I des *Règles de la Cour fédérale*).

Certaines analogies peuvent être faites, mais la dynamique des litiges en matière d'accès à l'information diffère de façon notoire du régime de demandes de contrôle judiciaire, à savoir :

1. En cas de litige relatif à l'accès, la Cour fédérale effectue une révision *de novo* de la décision prise par un responsable d'une institution fédérale de refuser l'accès, sans égard à ce qui était ou non à la connaissance du responsable de l'institution fédérale lorsque la décision a été prise. [articles 41, 42, 44]
2. La partie qui s'oppose à la communication en vertu de la Loi, doit établir par prépondérance de preuve le bien fondé en fait et en droit de l'exception invoquée. [article 48]
3. La Cour n'a pas à faire preuve de retenue judiciaire et ne reconnaît aucune expertise que ce soit aux responsables des institutions fédérales relativement aux décisions prises en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.
4. La *Loi sur l'accès à l'information* comporte ses propres dispositions législatives en ce qui concerne la qualité pour agir et pour comparaître à titre de partie au litige, les règles de preuve applicables au litige et les règles afin de préserver la confidentialité des procédures. [articles 34, 35, 36, 41, 42, 43, 44, 47, 62, 64]
5. Le Commissaire à l'information ne rend pas de décisions. Ses rapports contiennent seulement des recommandations qui ne sont pas susceptibles d'exécution forcée. De plus, c'est la « décision » de refuser l'accès prise par le responsable d'une institution fédérale et non la « recommandation » du Commissaire à l'information qui peut faire l'objet d'une demande de révision en vertu de la Loi.

6. En vertu de la Loi, le Commissaire à l'information est tenu au secret lorsqu'il conduit une enquête, et aucune partie (ni aucune institution gouvernementale) n'a le droit d'obtenir la divulgation de la preuve réunie par le Commissaire, ni n'a le droit d'assister ou d'avoir accès aux représentations faites par d'autres devant le Commissaire. Règle générale, cette restriction n'existe pas à l'égard des autres offices fédéraux soumis aux règles 1600 et 1300 de la Cour fédérale.
7. Le Parlement a donné instruction aux tribunaux de tout mettre en oeuvre afin de protéger le caractère confidentiel des procédures en vertu de la Loi. [article 47]
8. Le Parlement a prévu que la Cour devait ordonner la communication des documents demandés lorsque la partie qui s'oppose à la divulgation ne s'est pas déchargée de son fardeau. [articles 48, 49, 50]
9. Le Parlement a adopté un régime unique quant aux frais et dépens accordés dans chaque cas. [article 53]
10. Le Commissaire ou les personnes qui agissent en son nom n'ont pas qualité pour témoigner ou ne peuvent y être contraints, et l'information recueillie par le Commissaire ne peut être communiquée ni utilisée dans le cadre de procédures au criminel ou au civil (y inclus en matière de demandes de contrôle judiciaire) autrement qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. [article 65]

## **Le Commissaire devant la Cour fédérale**

Cette année encore pendant la période visée par le rapport, grâce au travail acharné et à la bonne volonté des deux parties, la très grande majorité des plaintes dont nous avons été saisies ont été réglées sans recours aux tribunaux. Le Commissaire a déposé quatre nouvelles requêtes à la Cour fédérale, ce qui porte à sept le nombre total de causes actives durant l'année devant la Division de première instance de la Cour fédérale. Trois des sept affaires ont été déférées à cause du refus, de la part du ministère de la Défense nationale (MDN), de répondre à des demandes d'accès. C'est la première fois que le Commissaire actuel fait appel à la Cour fédérale pour contraindre une institution fédérale à répondre à des demandes d'accès à l'information. Pendant l'année, deux causes ont été jugées et les frais et dépens ont été accordés au Commissaire; quatre ont été retirées après que le gouvernement a communiqué les documents en cause et la dernière cause a été retirée après que le greffier du Conseil privé a confirmé que les renseignements gardés secrets étaient des documents confidentiels du Cabinet.

Fait sans précédent cette année, des procédures judiciaires en contrôle judiciaire ont été entreprises contre le Commissaire à l'information. En effet, le Ministre de la Défense nationale a attaqué par voie de demandes de contrôle judiciaire les enquêtes ou les rapports du Commissaire à l'information à trois reprises. Un témoin a aussi tenté de faire annuler son assignation à comparaître. Le Ministre de la

Défense nationale voulait empêcher le Commissaire d'enquêter une plainte pour partialité dans le traitement de demandes d'accès à l'information et, lorsque cette démarche a échoué, il a essayé d'empêcher le Commissaire de communiquer les résultats de l'enquête au plaignant. Cette démarche a également échoué, la Cour ayant considéré celle-ci comme une action frivole de la part du MDN. La saga judiciaire se continue puisque le MDN persiste dans sa tentative de faire annuler les recommandations formulées par le Commissaire à l'information au Ministre de la Défense nationale. Voici le résumé de chacune des affaires judiciaires auxquelles le Commissaire a pris part.

## **I. Causes entendues**

***Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Défense nationale du Canada et Michel McAuliffe et Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie***  
(T-907-96);

et

***Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Défense nationale du Canada et Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie***  
(T-1267-96, Teitelbaum, J., 4 juillet 1996)

Ces recours ont été entrepris à la suite d'une requête présentée par la Commission d'enquête sur la Somalie au MDN dans laquelle la Commission demande instamment au MDN de refuser de communiquer des documents relatifs à la Somalie en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Commission d'enquête a indiqué au MDN que la communication prématurée de renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pourrait être préjudiciable à l'enquête. Le MDN s'est dit d'accord et il a refusé l'accès aux documents en cause. Après le dépôt d'une plainte, le Commissaire a fait part de son désaccord et il a recommandé la communication. Lorsque le MDN a refusé de suivre cette recommandation, le Commissaire à l'information a saisi la Cour fédérale de cette affaire.

Dans ces deux affaires, la question que la Cour devait trancher était de déterminer le type de participation qui serait accordée à l'intervenante à la Commission d'enquête sur la Somalie. En vertu de la Loi, le requérant, en l'occurrence un journaliste de la CBC, avait le droit de comparaître à titre de partie à l'instance. La Commission d'enquête sur la Somalie a aussi demandé le statut de partie à l'instance, demande appuyée par le Procureur général du Canada, mais à laquelle se sont objectés le Commissaire à l'information et le requérant.

Par conséquent, la Commission d'enquête sur la Somalie a obtenu le statut d'intervenant avec droits

limités. La Cour a signalé que la marche à suivre dans les cas de litiges relatifs à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels était régie par les *Règles de la Cour fédérale* et par la Directive du juge en chef adjoint relative à la pratique dans ce domaine. La Commission d'enquête sur la Somalie a obtenu les droits suivants :

- (i) de se faire communiquer la preuve qui sera produite au dossier de la Cour;
- (ii) de contre-interroger les auteurs des affidavits publics et confidentiels déposés par le demandeur ou le requérant en autant qu'il ne s'agit pas d'une répétition ou d'une reprise de la position de l'intimé;
- (iii) de déposer un mémoire; et
- (iv) de participer au débat lors de l'audition du recours en révision.

Le Commissaire à l'information s'est désisté de sa demande de révision après que le Ministre de la Défense nationale a communiqué, avant l'audience, tous les documents demandés au journaliste.

***Commissaire à l'information du Canada c. Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada et Matthew McCreery***  
(T-426-95, Richard, J., 23 septembre 1996, sous appel A-828-96)

Dans cette affaire, le tribunal s'est dit d'accord avec le Commissaire à l'information et a conclu que le Ministre avait commis une erreur en refusant l'accès. Il a ordonné à celui-ci de communiquer le nom de tous les ex-députés bénéficiaires d'une pension versée en vertu de la *Loi sur les allocations de retraite des membres du Parlement* en date du 1<sup>er</sup> septembre 1993, les frais et dépens étant accordés au Commissaire à l'information.

La Cour a établi que le nom des ex-députés bénéficiaires d'une pension est un renseignement personnel qui pouvait être exclu *prima facie* de l'obligation de communication en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. Cependant, elle a conclu qu'une grande partie de l'information est également accessible au public si les personnes concernées ont consenti à sa divulgation, conformément aux alinéas 19(2)a) et b) de la Loi, et, par conséquent, le Ministre n'a plus le pouvoir discrétionnaire résiduel de refuser sa communication. De plus, la Cour a conclu que l'information aurait dû être communiquée étant donné que l'intérêt que présente la communication pour le public l'emportait sur l'allégation sans fondement de grave atteinte à la vie privée, en vertu de l'alinéa 19(2)c) de la Loi et du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il est particulièrement intéressant de noter la conclusion de la Cour à l'effet que l'avis juridique donné au Ministre était mal fondé en droit et, par conséquent qu'il penchait erronément en faveur de la non-divulgation. M. le juge Richard a déclaré :

« a *Loi sur l'accès à l'information* exige du Ministre qu'il mette en balance les intérêts

contradictaires. Il ne l'a pas fait, dans ce cas. Accorder le « bénéfice du doute » n'exclut pas l'obligation de soupeser les intérêts contradictoires. Le fait que l'information demandée concerne des personnes ne suffit pas en soi pour accorder la prépondérance aux considérations relatives à la protection de la vie privée. En suivant l'avis juridique reçue, le Ministre a omis de soupeser les intérêts contradictoires; il a plutôt accepté, sans aucune restriction, l'avis juridique qu'on lui a présenté. » (traduction libre)

Cette conclusion sera instructive pour le ministère de la Justice et bénéfique pour l'ensemble du gouvernement, lequel, depuis trop longtemps, se complait à l'idée maintenant révolue voulant qu'en cas de doute, il faille opter pour la non-divulgateion.

Le demandeur a soulevé la question additionnelle du montant des avantages versés à chaque pensionné. La Cour a conclu qu'elle n'était pas compétente pour examiner cette question étant donné les limites de la qualité pour agir du demandeur dans cette affaire. La décision de la Section de première instance a été portée en appel par le demandeur.

***Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Défense nationale et Michel Drapeau***

(T-2732-95, Dubé, J., 4 octobre 1996; sous appel A-785-96)

Le Commissaire à l'information a entrepris de débattre devant la Cour la question des retards constatés du MDN à fournir une réponse aux demandes d'accès à l'information, de façon à obtenir le secours du tribunal pour contraindre le ministère à répondre avec diligence aux demandes d'accès à l'information. Le Commissaire à l'information considère qu'en adoptant la *Loi sur l'accès à l'information*, le Parlement a ordonné aux institutions fédérales de répondre avec diligence aux demandes d'accès à l'information dans les délais prévus par la Loi. Le Commissaire à l'information a présenté cette requête à la Cour fédérale lorsque le MDN n'a pas seulement manqué de respecter les délais de réponse prévus par la Loi, mais qu'il a également omis de respecter de multiples échéances qui avaient été négociées avec le Commissaire et auxquelles le MDN s'était engagé. En fin de compte, il aura fallu tellement de temps pour que la réponse soit fournie (quelque 16 mois) que le requérant a même perdu le droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information au sujet des exclusions invoquées par le MDN dans sa réponse.

L'affaire a soulevé un certain nombre de questions :

1. Quelles sont les conséquences lorsqu'un ministère ne répond pas aux demandes d'accès dans les délais prescrits par la Loi (la Loi qualifie cette situation de « présomption de refus »)?
2. Une institution fédérale peut-elle prendre appui sur des exceptions qui sont invoquées après la

conclusion de l'enquête du Commissaire portant sur une présomption de refus, mais avant l'audience relative à une demande de révision?

3. Quelles sont les conséquences lorsqu'un ministère tarde à répondre au-delà de la limite d'un an fixée pour le dépôt de plaintes concernant les exceptions auprès du Commissaire à l'information?

Le 4 octobre 1996, la Cour, dans un jugement d'espèce, a rejeté la requête du Commissaire à l'information, mais elle a ordonné que le ministère de la Défense nationale assume les frais et dépens. La Cour a conclu que le MDN avait tardé de façon excessive, mais s'est dite en désaccord avec les propositions du Commissaire à l'information quant aux conséquences légales de ce retard. Notamment, la Cour ne partage pas l'avis du Commissaire suivant lequel ce retard entraîne des restrictions juridiques quant au droit de l'intimé de soulever et de faire valoir des exceptions justifiant la non-communication des documents demandés. De même, la Cour n'est pas d'accord avec la proposition du Commissaire à l'information à l'effet que, si l'intimé était fondé à soulever et à faire valoir des exceptions, le tribunal devrait examiner leur bien-fondé même s'il n'y a eu aucune enquête par le Commissaire à ce sujet, puisqu'il s'agit là de la conséquence juridique du retard imputable à l'intimé.

La décision ne fait pas mention de la proposition du Commissaire à l'information à l'effet qu'il n'avait pas compétence pour faire enquête sur les exceptions, étant donné que le délai d'un an pour le dépôt d'une plainte, était écoulé. De l'avis de la Cour, la demande de révision présentée par le Commissaire était prématurée parce qu'il n'avait pas examiné le bien-fondé des exceptions et parce qu'il est tenu d'effectuer cet examen avant de demander au tribunal de revoir les exceptions. Essentiellement, donc, la Cour a établi que le Commissaire avait été trop patient avec le MDN. Il aurait dû agir de façon plus énergique à l'égard des retards du MDN et enquêter vigoureusement les exceptions invoquées par l'intimé.

Le Commissaire en appelle de cette décision (A-785-96) dans le but de clarifier ses compétences en matière d'enquête sur les plaintes au sujet d'exceptions soulevées après l'échéance de la période de prescription d'un an, au cours de laquelle tout demandeur peut formuler une plainte auprès du Commissaire. L'appel porte aussi sur les conséquences juridiques qui découlent du défaut de toute institution fédérale de respecter les délais de réponses prévus par la Loi. Néanmoins, le Commissaire prend note de l'avis de la Cour qui lui demande d'agir de façon plus énergique dans les situations de retard.

## II. Causes réglées avant l'audience

### ***Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Défense nationale*** (T-199-96)

Cette affaire a aussi soulevé la même question en ce qui concerne l'efficacité du processus établi par le Parlement pour répondre aux demandes d'accès de façon expéditive en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire à l'information a demandé à la Cour fédérale de contraindre le Ministre de la Défense nationale à communiquer des portions de certains documents allégués être des documents confidentiels du Cabinet, pour lesquels aucune attestation officielle n'avait été fournie.

Il y a eu désistement du recours en révision lorsque le greffier du Conseil privé de la Reine pour le Canada et secrétaire du Cabinet a formellement attesté par écrit, conformément au paragraphe 39(1) de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. 1985, C-5, que les passages non divulgués contenus dans les documents en cause étaient des documents confidentiels du Cabinet. Ces passages sont exclus de l'application de la Loi en vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les procédures judiciaires ont pris fin parce que le Commissaire à l'information et la Cour fédérale n'ont pas juridiction pour examiner les documents que le Greffier du Conseil privé de la Reine atteste être des documents confidentiels du Cabinet.

### ***Commissaire à l'information du Canada c. Surintendant des institutions financières et en sa qualité de liquidateur provisoire de La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie et la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes*** (T-876-96)

Une demande a été présentée pour la communication de toute la correspondance entre John Palmer, Surintendant des institutions financières (en sa qualité de liquidateur provisoire de *La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie*), et les ex-membres du conseil d'administration de *La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie*, pendant une certaine période. Le Surintendant a refusé de communiquer quelque document que ce soit, en soutenant que la loi fédérale sur l'accès à l'information ne s'appliquait pas à lui en tant que liquidateur provisoire nommé par un tribunal en vertu de la *Loi sur les liquidations* (L.R.C. 1985, W-11). Le Commissaire à l'information a conclu que les documents demandés, s'ils existent, relevaient du Surintendant des institutions financières et étaient donc assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire à l'information a entrepris un recours en révision de l'affaire devant la Cour fédérale. Le Surintendant a quant à lui présenté une requête à la Division générale de la Cour de l'Ontario en alléguant que la compétence du tribunal ontarien en vertu de la *Loi sur les liquidations* avait préséance

sur la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour de l'Ontario (Division générale) a rejeté cet argument et a renvoyé l'examen de la question à la Cour fédérale.

Des demandes d'autorisation d'intervenir ont été présentées par la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes et par *Peat Marwick Thorne Inc.* à titre de mandataire de John Palmer, Surintendant des institutions financières, en sa qualité de liquidateur provisoire de *La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie*. Lors de l'audience devant le juge Muldoon, le 16 mai 1996, le tribunal a ordonné au Surintendant de déposer, à titre confidentiel, toute la correspondance entre John Palmer et les ex-membres de *La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie*.

Le Commissaire à l'information s'est désisté de sa demande de révision lorsque John Palmer a déposé des affidavits établissant qu'il n'avait pas connaissance de l'existence de tels documents et, qu'après de minutieuses recherches, on n'avait trouvé aucun des documents demandés au Bureau du Surintendant des institutions financières, sous son contrôle ou en sa possession ni sous le contrôle de John Palmer, en sa qualité de Surintendant des institutions financières ou en sa qualité de liquidateur provisoire de *La Confédération, Compagnie d'Assurance-Vie*.

***Commissaire à l'information du Canada c. Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux***  
(T-1791-96)

Dans cette affaire, le requérant a demandé des documents concernant des bénéficiaires de pensions du gouvernement fédéral. Le Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada a refusé de suivre les recommandations du Commissaire à l'information concernant la divulgation du nom des bénéficiaires aux prestations de pension accordées des juges nommés par le gouvernement fédéral, aux lieutenants-gouverneurs et aux autres personnes bénéficiaires d'une pension versée en vertu de la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, L.R.C. 1985, D-2. Il y a eu désistement du recours en révision lorsque le Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a décidé de suivre les recommandations du Commissaire à l'information et de divulguer les documents demandés conformément aux principes élaborés dans la décision rendue par le juge Richard, le 23 septembre 1996, dans l'affaire des pensions des ex-députés (voir ci-dessus, T-426-95).

### **III. Le Commissaire à l'information à titre d'intimé**

***Procureur général du Canada et Bonnie Petzinger c. Commissaire à l'information du Canada***  
(T-743-96)

Le Procureur général du Canada et la coordonnatrice de l'accès à l'information du ministère de la Défense nationale ont entrepris une demande de contrôle judiciaire pour annuler une assignation émise par le Sous-commissaire à l'information. En vertu de l'article 36 de la *Loi sur l'accès à l'information*, la coordonnatrice de l'accès à l'information du MDN a été assignée à comparaître pour témoigner à la suite d'une plainte comportant une allégation à l'effet qu'elle était en situation de conflit d'intérêts.

L'affaire a été réglée à l'amiable. Les demandeurs se sont désistés de leur demande de contrôle judiciaire et l'assignation formelle a été retirée lorsque la coordonnatrice de l'accès à l'information au MDN a accepté de comparaître volontairement devant le Commissaire pour rendre témoignage.

***Denise Leclerc c. Commissaire à l'information du Canada***  
(T-752-96)

La requérante a demandé à la Cour fédérale d'annuler une assignation à comparaître pour rendre témoignage devant le délégué du Commissaire à l'information en vertu de l'article 36 de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'assignation obligeait D<sup>re</sup> Leclerc à comparaître et à témoigner sur des faits pertinents quant aux circonstances entourant la décision prise par le Comité canadien du sang de détruire des cassettes audio et des transcriptions de ses réunions. La requérante a contesté la compétence du Commissaire à l'information de faire enquête à l'égard d'un comité n'étant pas, alléguait-elle, une institution assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* et le pouvoir du Commissaire à l'information de la contraindre à témoigner dans cette affaire. Quelque temps après avoir saisi les tribunaux de la question, la requérante s'est désistée de sa démarche au milieu des procédures judiciaires de sa requête pour faire casser le subpoena. Elle a finalement comparu devant le Commissaire délégué et a témoigné conformément aux dispositions de la Loi.

***Procureur général du Canada et Bonnie Petzinger c. Commissaire à l'information du Canada et Michel Drapeau***  
(T-1928-96, McKeown, J., 30 septembre 1996)

Cette affaire est le rebondissement d'un épisode ci-haut décrit. Le Commissaire à l'information a fait enquête à l'égard d'une plainte déposée contre le ministère de la Défense nationale dans laquelle le plaignant a allégué que la coordonnatrice de l'accès à l'information est en situation de conflit d'intérêts.

Le Commissaire a rejeté l'allégation de conflit d'intérêts réel. Il a cependant fait état qu'il y avait appréhension raisonnable de partialité dans cette affaire du fait que la coordonnatrice de l'accès à l'information au MDN, tout en devant prendre des décisions au nom du responsable de l'institution concernant des demandes d'accès faites par le plaignant, était par ailleurs. Un témoin important de la partie adverse dans un litige en matière de droit du travail relatif au congédiement du plaignant et qui oppose le plaignant et le MDN.

Avant que le Commissaire ne puisse faire part de ses conclusions au plaignant, le Procureur général du Canada, au nom du Ministre de la Défense nationale et de la coordonnatrice de l'accès à l'information, a déposé, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, une requête en injonction interdisant au Commissaire de communiquer au Parlement de même qu'au plaignant les résultats de son enquête. Le Procureur général a allégué que la communication du rapport d'enquête aurait pour effet de rendre académique la demande de contrôle judiciaire intentée dans le but de faire annuler le rapport du Commissaire, en plus de causer un préjudice injustifié et irréparable à la crédibilité du processus d'accès à l'information, au ministère de la Défense nationale et à la réputation du Ministre, du Sous-ministre et de la coordonnatrice de l'accès à l'information du MDN.

Le tribunal a rejeté la requête en injonction interlocutoire. Il a appliqué les trois critères habituels relatifs à une injonction établis par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Metropolitan Stores c. Manitoba Food and Commercial Workers*, [1987] 1 S.C.R. 110, à savoir que la question à instruire doit être sérieuse, qu'un préjudice irréparable soit causé aux requérants et que, la balance des inconvénients penche en faveur des demandeurs. Le tribunal a conclu qu'aucune de ces conditions n'avait été remplie dans cette affaire.

En outre, le tribunal a signalé que le rapport du Commissaire n'entachait aucune réputation. Il a de plus ordonné au MDN d'assumer les frais et dépens du plaignant suivant le tarif applicable entre procureur et client à titre de sanction punitive. Le Commissaire à l'information n'a pas demandé la condamnation aux frais à cette étape des procédures.

***Procureur général du Canada et Bonnie Petzinger c. Commissaire à l'information du Canada et Michel Drapeau***  
(T-1928-96, McKay, J.)

En dépit de la décision du juge McKeown, rendue le 30 septembre 1996 (mentionnée ci-dessus), qui a rejeté la requête en injonction interlocutoire des demandeurs, le Procureur général du Canada a persisté à chercher à obtenir une ordonnance visant à interdire au Commissaire à l'information de faire rapport au Parlement (les demandeurs ont abandonné cette mesure de redressement pendant l'audience de l'affaire devant la Cour fédérale les 24 et 25 octobre 1996) et en vue de faire invalider le rapport du Commissaire à l'information au plaignant. De même, le Procureur général du Canada a sollicité un jugement déclaratoire contre le plaignant à l'effet que la plainte déposée devant le Commissaire à l'information était frivole et vexatoire et qu'elle avait été déposée à des fins illicites et illégitimes.

Le Commissaire à l'information a formulé une requête en vue de faire radier la demande de contrôle judiciaire du Procureur général et un certain nombre de requêtes préliminaires ont été présentées à la Cour et entendues par le juge McKay les 24 et 25 octobre 1996. Voici les requêtes :

1. une requête présentée par le Commissaire à l'information pour obtenir une ordonnance annulant ou rejetant la demande de contrôle judiciaire des requérants;

Le Commissaire à l'information s'est dit d'avis que la demande de contrôle judiciaire est une procédure qui permet au tribunal d'examiner la légalité d'une décision prise et non pas le bien-fondé de recommandations faites par le Commissaire à l'information à l'intention du responsable d'une institution fédérale en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

2. une requête présentée par le Commissaire à l'information par laquelle il s'objecte à ce qu'il soit obligé de produire son dossier confidentiel d'enquête auprès de la Cour;

Le Commissaire à l'information a soutenu que le Procureur général du Canada ne pouvait pas, dans le cadre d'une procédure de demande de contrôle judiciaire, obtenir l'accès à des documents confidentiels dont l'accès lui est strictement interdit en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

3. une requête présentée par le plaignant pour obtenir une ordonnance annulant ou rejetant la demande de jugement déclaratoire présentée par le Procureur général à son sujet et à ce que le Procureur général soit condamné à payer les dépens à son égard suivant le tarif applicable entre procureur et client;
4. une requête présentée par le Procureur général du Canada et la coordonnatrice de l'accès à l'information pour obtenir la permission d'amender leurs procédures et pour obtenir l'autorisation de déposer une preuve additionnelle par affidavit.

Le juge McKay a réservé sa décision dans cette affaire exceptionnelle et, au moment d'écrire ces lignes, il n'avait pas rendu son jugement. Les résultats seront communiqués dans le rapport de l'an prochain.

#### **IV. Affaires importantes entendues par les tribunaux**

Beaucoup d'affaires liées à la *Loi sur l'accès à l'information* sont portées devant les tribunaux sans que le Commissaire à l'information n'y joue un rôle, comme partie ou intervenant. Lorsque le Commissaire accepte la réponse donnée par le gouvernement, le demandeur insatisfait garde quand même la possibilité de porter l'affaire devant la Cour. Également, lorsque le gouvernement décide de communiquer de l'information, les tiers qui estiment que leurs intérêts pourraient être compromis par cette communication peuvent demander à la Cour fédérale de l'interdire. Le Commissaire n'est

habituellement pas appelé à intervenir dans de tels cas. Voici les résumés des affaires les plus importantes.

***Swagger Construction Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)***  
(T-1273-94)

Swagger Construction Ltd. a obtenu un contrat pour la construction d'un poste frontalier terrestre à Huntingdon (Colombie-Britannique). Peu après, le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux a reçu une demande de communication se rapportant à ces travaux. Swagger Construction s'y opposa en faisant valoir que la divulgation de ces informations risquerait de causer des pertes à l'entreprise, de nuire à sa compétitivité ou d'entraver des négociations, comme il est décrit aux alinéas 20(1)c) et d) de la Loi. La Cour a conclu, puisque le contrat était achevé, que la communication des informations ne pouvait pas entraîner de risque raisonnable de perte financière pour Swagger Construction Ltd. ni nuire à sa compétitivité. La demande a donc été rejetée et les documents, divulgués.

***Wells c. Canada (Ministre des Transports)***  
(T-775-92, T-1728-92, T-1938-92)

Le demandeur, M. Wells, voulait avoir accès à plusieurs documents sur différents transporteurs aériens. On lui a refusé l'accès à certains documents sous prétexte que les informations qu'ils contenaient étaient de nature confidentielle, qu'ils avaient été communiqués au gouvernement à titre confidentiel et qu'ils étaient constamment traités comme tels par l'entreprise; de plus, leur communication aurait vraisemblablement risqué de nuire à la compétitivité de l'entreprise (paragraphe 20(1)). La Section de première instance de la Cour fédérale a conclu que les informations en question étaient de nature confidentielle et que, même si un aéronef avait été vendu depuis que les documents en question avaient été préparés, leur divulgation nuirait à la position financière de l'entreprise et que ce tort économique dépasserait l'avantage procuré au public.

Quelques autres documents ont été exemptés de la communication parce qu'ils contenaient des informations protégées par le secret professionnel qui lie un avocat à son client (article 23) et (ou) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un Ministre (alinéa 21(1)a)). Après examen de ces documents, la Cour a conclu que le refus de communiquer les documents était bien fondé, pour ces raisons.

L'accès à d'autres documents a été refusé parce qu'ils contenaient des renseignements personnels (paragraphe 19(1)) ou le compte rendu de consultations ou de délibérations concernant des cadres ou des employés d'une institution fédérale, un Ministre ou son personnel (alinéa 21(1)b)). La Cour a conclu que le ministère n'avait pas fourni suffisamment de preuves pour étayer les exemptions. L'affaire

a été renvoyée au ministère afin que celui-ci fournisse la preuve voulue pour appuyer sa demande, à défaut de quoi il devra communiquer les informations.

***Tridel Corporation c. Société canadienne d'hypothèques et de logement***  
(T-847-91)

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) se préparait à communiquer un document à la Société Radio-Canada en réponse à une demande de communication. Étant donné que le document était une vérification spéciale donnant les résultats d'une analyse d'informations en possession de la SCHL et des méthodes qui auraient été employées par Tridel Corporation pour infléchir des décisions en matière de construction domiciliaire, la SCHL a informé Tridel Corporation de son intention de le communiquer. Tridel Corporation a contesté la communication du document devant la Cour fédérale, en vertu du paragraphe 44(1) de la Loi.

La Cour a souscrit à la décision de la SCHL de divulguer les documents demandés. Elle a conclu que Tridel Corporation ne pouvait être assimilée à une « personne identifiable » et que, par conséquent, celle-ci ne pouvait bénéficier de l'exemption prévue par l'article 19 de la Loi; que l'information n'était pas « confidentielle » pas plus qu'elle n'avait été traitée comme étant confidentielle par les demandeurs; qu'il n'y avait pas de preuve solide d'un préjudice susceptible d'être causé par la divulgation du document, en vertu de l'alinéa 20(1)c) de la Loi; qu'il n'y a aucune preuve solide à l'effet que la communication des renseignements pourrait vraisemblablement entraver des négociations menées par Tridel Corporation en vue de contrats ou à d'autres fins, en vertu de l'alinéa 20(1)d) de la Loi.

Enfin, la Cour a conclu qu'elle n'était pas habilitée à examiner l'argument de Tridel Corporation selon lequel d'autres organisations citées dans le document auraient dû être prévenues de l'intention de la SCHL de divulguer le document. Par conséquent, la communication des documents en question a été ordonnée par le tribunal.

***Pride Beverages Ltd. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)***  
(T-1555-95)

Le ministère de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire a informé Pride Beverages de son intention de communiquer des documents contenant des informations sur l'inspection et l'analyse de jus incluant, les résultats de tests sur la composition de jus. Même si Pride Beverages s'est opposé à la communication de ces documents, le ministère a conclu que les arguments avancés par Pride Beverages ne justifiaient pas la non-communication des informations, en vertu du paragraphe 20(2) de la Loi, lequel interdit de refuser la communication de résultats d'essais de produits effectués par une institution fédérale ou pour son compte.

À l'examen de la procédure suivie par le ministère, la Cour a conclu que celui-ci n'avait pas fourni à

Pride Beverages une description suffisante des documents en question lorsqu'il avait invité l'entreprise à lui faire part de son point de vue. Le ministère avait envoyé un exemplaire de la plupart des documents à Pride Beverages après que cette dernière ait présenté ses arguments. La Cour a souligné que le ministère n'avait pas à fournir au tiers les documents dans leur intégralité, mais qu'il devait lui procurer une description raisonnable du contenu de chaque document dont la communication était demandée. Par conséquent, la Cour a renversé la décision ministérielle de communiquer certaines informations demandées, mais elle a maintenu la décision du ministère de communiquer le reste.

***Steinhoff c. Canada (Ministre des Communications)***  
(T-595-95, T-265-94 et T-2587-93)

Dans ce cas, le demandeur (M. Steinhoff) a prié la Cour de réviser le refus du ministère de communiquer des documents, lequel refus avait été confirmé par le Commissaire à l'information. Comme question préliminaire, l'avocat de M. Steinhoff a demandé à la Cour l'autorisation de consulter, à titre confidentiel, les documents non communiqués, afin de pouvoir présenter des arguments valables. La Cour a répondu que la communication à l'avocat est absolument proscrite lorsque, comme dans ce cas, les paragraphes 13(1) et 15(1) sont invoqués comme motif de refus. Dans le cas d'autres exemptions, la Cour a maintenu que la communication à l'avocat doit être évaluée cas par cas. L'avocat peut avoir suffisamment d'éléments pour défendre le dossier s'il connaît l'article de la Loi en vertu duquel on invoque la confidentialité des informations et si on lui donne une certaine idée des motifs invoqués par le gouvernement pour justifier une communication.

***Grand Conseil des Cris (du Québec) c. Canada (Ministre des Affaires extérieures et du Commerce international)***  
(T-1681-94, sous appel A-725-96)

Le Grand Conseil des Cris (du Québec) voulait faire réviser la décision du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de refuser la communication de certains documents concernant Hydro-Québec et le projet de barrage hydroélectrique de Grande-Baleine. Il s'agissait de savoir si les informations dont la communication avait été refusée étaient des informations exemptées de communication en vertu des articles 13, 14, 15, 19 et 21 de la Loi.

La Cour a examiné les informations visés par une exemption, a analysé les exemptions imposées par le ministère et a conclu que les informations avaient été exclues à juste titre en vertu des articles 13, 14, 15 et 21 de la Loi. Au sujet de l'article 13, la Cour a fait remarquer que lorsque le responsable d'une institution fédérale a réussi à établir que l'information non communiquée avait été obtenue à titre confidentiel, il incombe à la partie demandant la communication de démontrer que le paragraphe 13(2) permet la communication. La partie demandant la communication n'y était pas parvenue dans ce cas.

Au sujet de l'article 19 de la Loi, la Cour a conclu que les informations retenues en vertu du

paragraphe 19(1) étaient des renseignements personnels. Toutefois, a noté la Cour, la communication de ces renseignements personnels était permise par l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par conséquent, la demande a été renvoyée au ministère, pour réexamen.

***Première nation des Chippewas de Nawash c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)***  
(T-491-95, sous appel A-721-96)

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a reçu une demande de communication de certains renseignements en vertu de la Loi. En réponse, le ministère a relevé deux résolutions du Conseil de bande provenant de Première nation des Chippewas de Nawash. Au moment où le ministère s'apprêtait à communiquer les renseignements au demandeur, Première nation a demandé à la Cour fédérale de revoir la décision du ministère. Première nation a fait valoir qu'en vertu du rapport de confiance existant entre la première nation et le gouvernement fédéral, les documents en question étaient exemptés de communication en vertu de la Loi. Et encore, avançait le demandeur, si les documents étaient visés par la Loi, les résolutions du Conseil de bande étaient des renseignements confidentiels et donc exemptés de communication en tant que documents contenant des renseignements sur des tiers, en vertu de l'article 20 de la Loi. Enfin, le demandeur a fait valoir que Première nation doit être considérée comme un gouvernement en vertu de l'article 13 de la Loi et que, par conséquent, tous ses documents devraient être jugés confidentiels. Selon le demandeur, ne pas considérer Première nation comme un gouvernement contreviendrait à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La Cour n'a retenu aucun des arguments de Première nation et a rejeté la demande de révision et attribué les dépens à l'intimé; les documents ont été communiqués.

***Bearskin Lake Air Service c. Canada (Ministère des Transports)***  
(96-T-43)

La question soulevée visait à déterminer si la Cour fédérale avait juridiction de prolonger la période pendant laquelle il est permis de demander à un tribunal de réviser une décision, en vertu du paragraphe 44(1) de la Loi. La cour a conclu qu'elle n'était pas habilitée à proroger le délai. Par conséquent, les documents ont été communiqués.

***Bitove Corp. c. Canada (Ministre des Transports)***  
(T-2703-95)

Bitove Corp. a demandé la révision d'une décision du ministère des Transports de communiquer certains documents demandés par un concurrent de Bitove Corp. Il s'agissait de déterminer si les renseignements en question correspondaient aux critères d'exemption prévus par les alinéas 20(1)b) et c) de la Loi. La Cour a conclu que tous les renseignements avaient été communiqués au ministère à titre confidentiel, dans le contexte de rapports contractuels entre Bitove Corp. et le ministère. La Cour a en outre estimé que les renseignements en question seraient d'une grande utilité aux concurrents de Bitove Corp. Dans ces circonstances, la Cour a conclu que le demandeur avait réussi à prouver que les documents contenaient des renseignements de la nature de ceux décrits aux alinéas 20(1)b) et c) de la Loi. Par conséquent, le ministère des Transports a été enjoint de ne pas communiquer les renseignements.

***Do-Ky c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)***  
(T-2366-95, sous appel A-200-97)

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Affaires étrangères) a décidé que les notes diplomatiques demandées en vertu de la Loi par *Do-Ky* et échangées entre le Canada et un autre pays ne pouvaient pas être communiquées en vertu du paragraphe 15(1) de la Loi, étant donné que cette communication pourrait vraisemblablement nuire aux relations internationales du Canada. La Cour a accepté les arguments du Ministre des Affaires étrangères.

Trois des notes en question avaient été envoyées par le gouvernement du Canada au gouvernement d'un autre pays (pays D). La quatrième note en question avait été envoyée par le pays D au gouvernement du Canada, en réponse à l'une des trois notes susmentionnées. Il a été établi que la note du pays D avait été obtenue à titre confidentiel; par conséquent, elle n'a pas été communiquée en vertu de l'alinéa 13(1)a) de la Loi. *Do-Ky* a fait valoir que la note du pays D devrait être communiquée étant donné que les informations qu'elle contient ont été rendues publiques. La Cour a conclu que *Do-Ky* n'a pas pu établir la provenance de ces informations ni si ces informations relevaient véritablement du domaine public ou si elle seule en avait eu connaissance.

La Cour a également conclu que le gouvernement du Canada n'avait pas à prouver que la note diplomatique envoyée au Canada n'était pas publique. En outre, a fait valoir la Cour, dans le cas d'informations reçues d'un État étranger et rendues publiques par cet État, le responsable d'une institution fédérale a le loisir d'invoquer d'autres dispositions de la Loi.

Une autre question soulevée dans ce cas visait à savoir si l'alinéa 15(1)h) (renseignements contenus dans la correspondance diplomatique) porte sur la nature délicate des renseignements contenus dans un document ou sur le caractère confidentiel des notes diplomatiques. On a jugé que le gouvernement

pouvait raisonnablement exempter les notes diplomatiques parce qu'il s'agissait bien de notes diplomatiques confidentielles sans égard à la nature délicate des informations que celles-ci contiennent.

La Cour s'est enfin demandée si le gouvernement avait réussi à prouver que le responsable de l'institution fédérale qui avait refusé de communiquer les notes en question avait des motifs raisonnables de le faire, comme l'exige l'article 50. La Cour a conclu que le Ministre des Affaires étrangères avaient fait la preuve du préjudice précis qui pourrait vraisemblablement découler de la communication des notes. Sur la foi de la preuve présentée, le juge de première instance a conclu que les critères de l'article 50 avaient été respectés.

### ***Honorable Sinclair Stevens c. Canada (Bureau du Conseil privé)*** (T-2419-93)

Cette affaire fait suite au rapport de la Commission d'enquête (la Commission Parker) sur les allégations de conflits d'intérêts contre un ancien Ministre du Cabinet conservateur, M. Sinclair Stevens. Ce dernier a présenté une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale afin de faire rejeter le rapport du Commissaire Parker pour le motif qu'il y aurait eu injustice, du moins en ce qui a trait à la participation présumée des avocats de la Commission à la rédaction du rapport. Afin de démontrer la participation des avocats, M. Stevens a présenté au Bureau du Conseil privé une demande d'accès portant sur les parties narratives des factures des avocats, lesquelles ont été refusées. Le Commissaire à l'information a enquêté sur le refus et a maintenu la décision de refuser l'accès à ces parties de factures, compte tenu du fait que celles-ci sont protégées par le secret professionnel des avocats. M. Stevens a demandé à la Cour fédérale de réviser cette décision.

Selon la Cour, les parties narratives expurgées des factures des avocats par le Bureau du Conseil privé étaient assujetties au privilège du secret professionnel des avocats en vertu de l'article 23 de la Loi. Elle a constaté qu'il n'y avait pas eu d'abandon de privilège, explicite ou implicite, même si la Commission avait soumis la facture de son avocat au Bureau du Conseil privé aux fins de paiement. La Cour a aussi ajouté que la divulgation involontaire d'une facture et d'une note d'éclaircissement ne constituait pas une dérogation au privilège du secret professionnel des avocats.

De plus, la Cour a statué que le Bureau du Conseil privé, en communiquant une partie des renseignements demandés (les montants et les heures ainsi que le détail des déboursés), n'avait pas renoncé au privilège du secret professionnel des avocats pour l'ensemble du document (les factures en entier, y compris les parties expurgées). Le jugement précise qu'il faut examiner toutes les circonstances afin de déterminer si une communication partielle constitue une tentative d'induire en erreur, de telle sorte que le privilège concernant l'ensemble du document est perdu.

La Cour a finalement conclu que le Conseil privé avait bien exercé son pouvoir discrétionnaire et qu'il n'avait pas commis d'erreur.

---

## Quelques cas en bref

---

### *Communication en retard dans un but intéressé du rapport sur un libéré conditionnel ayant commis un meurtre et un suicide (01-97)*

#### **Contexte**

En octobre 1994, une tragédie s'est produite en Alberta. En effet, un libéré conditionnel a tué sa fille et s'est suicidé par empoisonnement au monoxyde de carbone dans un garage. À la suite de cet événement, le Service correctionnel du Canada (SCC) et la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) ont effectué une enquête conjointe.

En mars 1995, un journaliste de l'Alberta a présenté une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir le rapport de 100 pages contenant les résultats de l'enquête. Il a porté plainte auprès du Commissaire à l'information lorsque, dix mois plus tard, il n'avait toujours pas obtenu de réponse.

#### **Problème juridique**

La CNLC avait-elle un motif valable de tarder à fournir une réponse? C'est la simple question qui se pose dans ce cas comme dans tous les cas de plainte pour retard sans compter, bien entendu, le fait que le plaignant désire obtenir les documents demandés sans plus attendre.

La CNLC a reçu la demande de communication le 7 mars 1995; les droits de demande de 5 \$ ne lui ont été versés que le 22 mars. En règle générale, l'institution fédérale est tenue de fournir une réponse dans les 30 jours suivant la date de réception de la demande et des droits applicables. Dans ce cas, cependant, la Commission a demandé (comme elle est dans son droit de le faire) une prorogation de 30 jours additionnels s'ajoutant au délai initial de 30 jours dans le but d'effectuer des consultations auprès d'autres institutions. Donc, conformément à la Loi, une réponse devait être produite au plus tard le 22 mai 1995 — soit 60 jours après la date de réception des droits applicables à la demande.

Alors, comment expliquer qu'aucune réponse n'ait été fournie avant le 16 avril 1996, après que le Commissaire à l'information soit intervenu dans cette affaire? Le Président de la Commission des libérations conditionnelles a invoqué la complexité du cas pour justifier le retard. Il a expliqué que le gouvernement fédéral et l'administration provinciale avaient tous deux un rôle à jouer quant à la surveillance du contrevenant et qu'un certain nombre d'organismes avaient pris part à l'enquête sur le

meurtre-suicide. C'est ce qui explique la complexité des consultations requises avant la communication du rapport, sans parler des longs processus d'examen approfondi et d'approbation au ministère du Solliciteur général, jusqu'au niveau du cabinet du Ministre inclusivement. On a fait grâce de tous les frais au requérant pour compenser le retard.

Le Commissaire à l'information, qui n'était pas tellement satisfait des raisons invoquées pour le non-respect des droits légaux d'un requérant pendant quelque onze mois, a conclu que le retard était injustifiable.

## **Ce qu'il faut retenir**

Les seules raisons pouvant justifier un retard au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi pour répondre à une demande d'accès sont clairement énoncées à l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*. On trouve parmi ces raisons l'ampleur des recherches à effectuer, les consultations nécessaires auprès d'autres institutions fédérales et la nécessité d'informer ou de consulter des entreprises du secteur privé.

La Loi ne permet pas aux institutions fédérales de tarder de répondre au-delà des périodes de prorogation admissibles afin de satisfaire leurs propres besoins ou par politesse pour d'autres administrations ou institutions. Dans ce cas, la CNLC semblait davantage préoccupée par les susceptibilités du SCC, de la province de l'Alberta et de sa propre haute direction (y compris le Ministre) que par les droits légaux du requérant.

Une leçon particulièrement importante à tirer de cette affaire touche à la bonne gestion des consultations avec les autres institutions. Le SCC était responsable de la majeure partie du retard puisqu'il avait tardé à répondre à la CNLC qui lui avait demandé son avis. Néanmoins, la CNLC doit assumer la responsabilité parce que c'est elle qui a reçu la demande d'accès et qu'elle était légalement tenue de répondre dans le délai prescrit. La CNLC aurait dû donner au SCC un délai raisonnable pour répondre et, à défaut de recevoir une réponse, elle aurait dû prendre les mesures nécessaires pour répondre à la demande de la façon qui lui semblait indiquée. C'est le conseil que le Commissaire à l'information donne à toutes les institutions fédérales.

## ***Qui sont les bénéficiaires des pensions de l'État?*** **(02-97)**

### **Contexte**

Depuis des années, les pensions de l'État suscitent un intérêt soutenu — on veut connaître les montants versés, les conditions, le nom des bénéficiaires et celui des « cumulards ». Le gouvernement a toujours

refusé de divulguer l'information parce qu'il considère ces renseignements comme personnels. Dans le cas des pensions des députés, le Commissaire à l'information a demandé et obtenu l'aide de la Cour fédérale pour que soit divulgué le nom des ex-députés qui touchent une pension (cette affaire est examinée aux pages 33-34 du présent rapport).

Le cas examiné ici tire son origine d'une plainte déposée contre Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) par un particulier qui voulait avoir de l'information sur les bénéficiaires d'une pension versée en vertu de la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, la *Loi sur la pension de retraite des lieutenants-gouverneurs*, la *Loi sur les juges*, la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*, la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* et la *Loi sur la pension de la Fonction publique*.

## **Problème juridique**

Le problème est semblable à celui posé par les pensions des députés : devrait-on rendre public le nom des bénéficiaires (et le montant de la pension) ou bien refuser de divulguer ces renseignements afin de protéger la vie privée des personnes concernées?

Le Commissaire à l'information a conclu à l'impossibilité de rassembler, à partir de sources publiques, les renseignements sur les pensions des anciens fonctionnaires, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada. En outre, il a conclu que l'information en question n'avait pas un intérêt prépondérant pour le public et que, compte tenu de ce fait, sa divulgation portait atteinte à la vie privée des bénéficiaires. Par conséquent, il a appuyé la décision de TPSGC qui avait refusé de divulguer le nom des bénéficiaires et le montant des pensions versées.

Le Commissaire à l'information a tiré la même conclusion en ce qui concerne les bénéficiaires d'une pension en vertu de la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*. Seulement 13 personnes touchent une telle pension, mais le Commissaire a demandé à TPSGC de voir si elles consentaient à la divulgation des renseignements demandés. Trois ont accepté, six ont refusé et quatre n'ont pas répondu. Après que l'information sur les bénéficiaires qui avaient donné leur consentement eut été divulguée, le Commissaire a appuyé TPSGC dans sa décision de ne pas communiquer l'information sur les autres pensionnés concernés.

Pour ce qui est des pensions des anciens lieutenants-gouverneurs et des juges, le Commissaire a conclu que le nom des bénéficiaires et le montant de leur pension devraient être divulgués. Dans ce cas, la distinction tient au fait que le nom et le nombre d'années de service des anciens lieutenants-gouverneurs et des juges figurent dans les archives publiques. Ajoutant à cela que les salaires et les formules pour le calcul des pensions se trouvent également dans les documents publics, le Commissaire a conclu que le fait d'assurer la confidentialité de l'information demandée ne pouvait contribuer à protéger la vie privée des intéressés. Donc, dans ce cas, le Commissaire à l'information a prié TPSGC de divulguer les renseignements demandés.

Le 23 septembre 1996, la Cour fédérale a rendu sa décision concernant les pensions des députés (voir les pages 33-34) et a énoncé les principes sur lesquels s'est appuyé le règlement de cette affaire. Le tribunal a confirmé l'approche suivie par le Commissaire à l'information, à savoir que même les renseignements personnels sur les bénéficiaires d'une pension devraient être divulgués si le public y a accès, si les personnes concernées y consentent ou si, en cas de divulgation de l'information, l'intérêt public dépasse sans l'ombre d'un doute l'intérêt privé.

## **Ce qu'il faut retenir**

L'institution fédérale qui désire appliquer l'exception prévue au paragraphe 19(1) (renseignements personnels) devrait tenir compte des dispositions du paragraphe 19(2). En effet, en vertu de ce paragraphe, il est possible de communiquer des renseignements personnels si la personne concernée y consent, si le public y a accès ou si la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Si une ou plusieurs de ces conditions s'appliquent, l'information ne peut être retenue.

Finalement, lorsqu'il s'agit de trancher entre l'intérêt public et l'intérêt privé, tâche souvent ardue, un facteur important à prendre en compte consiste à établir si la divulgation permet d'améliorer la transparence du gouvernement à l'égard de l'utilisation des fonds publics, immédiatement et à l'avenir dans des cas similaires.

## ***Une commission d'enquête publique demande le secret (03-97)***

### **Contexte**

Les Canadiens connaissent bien maintenant la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, communément appelée la Commission d'enquête sur la Somalie. Toutefois, très peu sont au courant des escarmouches auxquelles se livrent en coulisse la Commission d'enquête, le ministère de la Défense nationale (MDN) et le Commissaire à l'information au sujet des documents sur la Somalie qui devraient être communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Immédiatement après que la nouvelle eut éclaté dans les médias à l'effet que des membres des Forces canadiennes auraient commis des meurtres en Somalie, des journalistes et d'autres personnes ont commencé à présenter des demandes d'accès en vertu de la Loi pour obtenir des documents pertinents du MDN — par exemple des rapports sur des incidents importants, des rapports de la police militaire, des registres des communications, des journaux de guerre, des rapports des services de renseignements, des notes d'information et des rapports médicaux. Les demandes ont afflué au MDN avant même la mise sur pied de la Commission d'enquête. (Le MDN s'est simplement abstenu de

répondre aux demandes; cette saga est relatée aux pages 21-23.)

Après le début de l'enquête, le MDN a refusé l'accès à tous les documents demandés sous prétexte que la divulgation pourrait perturber le bon déroulement du travail de la Commission d'enquête. Presque immédiatement, la Commission d'enquête s'est opposée à cette décision au cours d'une réunion tripartite à laquelle ont participé le MDN, la Commission d'enquête et le Commissariat à l'information. La Commission d'enquête a informé le MDN qu'elle n'était pas d'accord avec le ministère, lequel refusait de divulguer les renseignements demandés pour ne pas nuire au déroulement de l'enquête. Sans l'appui de la Commission d'enquête, l'argument du MDN ne tenait plus.

Par conséquent, le MDN a finalement répondu à plusieurs des premières demandes présentées concernant les rapports de la police militaire et il a divulgué les documents en question.

La communication de ces documents aux journalistes, entre autres, a donné lieu à de nombreux reportages dans les médias. Plusieurs avocats représentant les parties devant la Commission d'enquête sur la Somalie se sont alors dit préoccupés du fait que des questions étaient maintenant publiques et que leurs clients n'auraient peut-être la possibilité de témoigner à leur sujet que plus tard au cours de l'enquête. Un avocat a expressément demandé à la Commission d'enquête d'empêcher que le public ait accès aux documents du MDN tant qu'elle ne serait pas prête à traiter des sujets s'y rapportant au cours d'audiences publiques.

Pour ces raisons, la Commission d'enquête a demandé au MDN de cesser de communiquer des renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. En termes juridiques, elle a demandé au MDN d'invoquer l'alinéa 16(1)c) de la Loi en vertu duquel le ministre de la Défense peut refuser de communiquer des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites. Dans ce cas, le terme « enquête » s'applique au travail de la Commission d'enquête sur la Somalie.

Le MDN s'est plié à la demande et plusieurs requérants ont porté plainte au Commissaire à l'information à ce sujet.

## **Problème juridique**

Il incombait alors au Commissaire à l'information de faire enquête en vue de déterminer si, comme l'affirmait la Commission d'enquête, la divulgation des documents concernant la Somalie par le MDN en réponse aux demandes d'accès risquait de nuire au déroulement de l'enquête publique. Ainsi, tandis que les membres de la Commission d'enquête faisaient enquête sur le MDN et interrogeaient la haute direction du ministère, le Commissaire à l'information interrogeait les membres de la Commission d'enquête et d'autres cadres supérieurs. La situation était pour le moins paradoxale puisqu'il s'agissait d'évaluer la nécessité de garder le « secret » dans le cadre d'une enquête « publique ».

Les détails de l'enquête du Commissaire à l'information et son avis à l'effet que le MDN n'était pas tenu

au secret pour ne pas nuire aux travaux de la Commission d'enquête figurent dans le rapport annuel de l'an dernier (pages 61-64). On y mentionne également que le ministre de la Défense a refusé de suivre la recommandation du Commissaire quant à la divulgation des renseignements et que le Commissaire a porté l'affaire devant la Cour fédérale.

La saga s'est poursuivie pendant l'année du présent rapport. Avant l'audience devant la Cour fédérale, la Commission d'enquête a communiqué les documents litigieux et, de ce fait, la cause n'avait plus sa raison d'être. Par la suite, le Commissaire à l'information a retiré sa poursuite, et la Commission d'enquête sur la Somalie, le MDN et le Commissaire à l'information ont entamé de nouvelles négociations pour éviter que le problème ne se répète. Ces discussions ont porté fruit, dans une certaine mesure, et le MDN a fait un moins grand usage de l'alinéa 16(1)c) pour refuser la communication de documents.

Toutefois, le MDN n'a pas totalement abandonné cette pratique. En effet, cette tactique a été appliquée tant que le gouvernement n'a pas décidé de couper court au travail de la Commission d'enquête sur la Somalie. La Commission d'enquête a alors fait de nouveau volte-face, c'est-à-dire qu'elle a apparemment reconnu que le refus de communication exigé nuisait à la bonne compréhension, dans le public, de certaines des questions à l'étude. La Commission ne pouvait plus espérer traiter de ces questions puisque ses travaux avaient été écourtés. La Commission d'enquête a écrit au MDN pour faire part de sa décision de revenir à sa position initiale, à savoir que le MDN ne devrait refuser aucune demande d'accès sous prétexte que la divulgation pourrait nuire au travail de la Commission d'enquête. Le MDN s'est empressé de communiquer tous les documents qu'il n'avait pas divulgués à la demande de la Commission d'enquête, et c'est tout à son honneur.

## **Ce qu'il faut retenir**

La leçon la plus troublante qu'il faut tirer de cette étrange saga alimentée de nombreux volte-face est que même ceux qui ont pour tâche de faire la lumière sur un sujet peuvent succomber au charme des arguments en faveur du secret.

Depuis que la *Loi sur l'accès à l'information* existe, la Commission d'enquête sur la Somalie est la seule commission d'enquête publique à avoir demandé à un ministère de ne pas accéder aux demandes des requérants. Par exemple, la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang (Commission Krever) n'a présenté aucune requête du genre à Santé Canada, tout comme la commission d'enquête sur les mauvais traitements infligés aux détenues à la prison pour femmes de Kingston n'a demandé au Service correctionnel du Canada de refuser l'accès à ses documents.

Le responsable d'un ministère devrait porter une attention spéciale lorsqu'une commission d'enquête publique ou un tribunal quasi judiciaire prie son ministère de ne pas communiquer des renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Loi ne lui permet pas de s'en remettre au jugement d'un autre organisme pour déclarer que la communication de renseignements causera un préjudice. Il incombe au seul responsable de l'institution fédérale qui a reçu la demande d'accès de

déterminer si la communication des renseignements demandés causera un préjudice.

En outre, la Cour suprême du Canada a imposé des restrictions sévères quant au pouvoir des tribunaux, quels qu'ils soient, d'interdire la publication d'informations concernant les poursuites devant les tribunaux. Un ministère ne devrait pas collaborer avec un tribunal en refusant l'accès à des renseignements qui seraient autrement disponibles. Même les commissions d'enquête ne peuvent pas faire indirectement ce qu'elles n'ont pas le droit de faire directement. Elles ne devraient pas agir comme si la *Loi sur l'accès à l'information* n'existait pas.

## ***À côté de la cible*** **(04-97)**

### **Contexte**

Le Comité consultatif des renseignements (CCR) est un organisme peu connu mais important de l'administration fédérale; un cadre du Bureau du Conseil privé (BCP), le coordonnateur de la Sécurité et du renseignement pour le gouvernement du Canada, en assume la présidence. Comme son nom l'indique, ce comité reçoit des « produits » à base de renseignements d'un certain nombre de sources (par exemple le SCRS, la FEC, C&I, AECI et des sources étrangères); il coordonne l'information reçue et en assure la communication de façon appropriée au gouvernement.

Un agent de renseignements travaillant pour l'une des organisations représentées au sein du Comité consultatif des renseignements a été frappé par un rapport émanant de cet organisme qui était totalement dans l'erreur. En effet, l'analyse et le pronostic qui y étaient faits se sont révélés, après coup, tout à fait erronés. L'agent de renseignements désirait obtenir copie du rapport du CCR en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour pouvoir, sans enfreindre aucune loi sur la sécurité, l'afficher au mur afin de se rappeler que les agents de renseignements se doivent de rester humbles parce qu'ils ne sont pas infaillibles. Le rapport portait sur un événement dans le domaine des affaires internationales qui avait suscité un grand intérêt chez le public. Cela n'avait rien à voir avec le monde secret que l'on associe habituellement aux milieux du renseignement.

Néanmoins, cette demande a sonné l'alarme. Le BCP a refusé d'y accéder parce que les documents contenaient des renseignements obtenus à titre confidentiel d'un ou de plusieurs organismes de renseignement étrangers (alinéa 13(1)a)) et que la communication risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales (paragraphe 15(1)). Le gouvernement craignait que nos sources de renseignements extérieures ne se tarissent si le Canada était perçu comme une « passoire ».

### **Problème juridique**

L'applicabilité des deux exceptions invoquées se compliquait du fait que le BCP ne savait pas avec certitude quels renseignements contenus dans le document demandé avaient été fournis par un organisme de renseignement étranger. En fait, le BCP ne pouvait dire avec certitude si le document contenait effectivement de tels renseignements. Tout au plus pouvait-il affirmer qu'il était fort possible que l'analyse et les conclusions s'appuyaient en partie sur des renseignements de source étrangère.

Par ailleurs, l'enquête du Commissaire à l'information a démontré que le contenu factuel du document était disponible dans des sources publiques, par exemple le *New York Times* et *The Economist*. Le Commissaire a également fait remarquer que d'autres organismes de renseignement alliés étrangers avaient aussi fait une mauvaise évaluation des événements, tout comme le Canada.

Le Commissaire à l'information a conclu que le BCP ne pouvait s'appuyer sur l'alinéa 13(1)a) pour justifier la non-divulgence parce que rien ne prouvait qu'il s'agissait d'un document « contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes ». En outre, le Commissaire a établi que, puisqu'il n'avait pas été démontré que le document contenait de l'information autre que des renseignements de source ouverte, l'exception en vertu du paragraphe 15(1) n'était pas justifiable.

Le Commissaire a conclu que l'on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la divulgation du rapport risque de porter préjudice à la conduite des affaires internationales du Canada. Notamment, le Commissaire à l'information a rejeté l'argument du BCP à l'effet que la communication de renseignements provenant du CCR, si anodins fussent-ils ou sans égard au fait qu'ils soient tirés de sources ouvertes, nuirait aux relations entre le Canada et ses organismes de renseignement alliés. De l'avis du Commissaire, en acceptant la position du BCP, on crée une nouvelle exception objective englobant tous les rapports émanant du Comité consultatif des renseignements. Cette façon de faire serait contraire aux exigences de l'article 2 de la Loi selon lequel « les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées ».

Le BCP a donc accepté de mettre en oeuvre la recommandation du Commissaire consistant à communiquer le document.

## **Ce qu'il faut retenir**

Ce cas permet de rappeler aux ministères désireux de protéger des renseignements provenant de sources étrangères qu'ils seraient bien avisés de documenter leurs dossiers pour qu'il soit possible, plus tard, de déterminer les renseignements provenant de sources extérieures de même que les gouvernements ou les organismes étrangers qui les ont fournis. Lorsque des rapports de services de renseignements reposent sur une source publique, il est plus difficile pour le ministère qui souhaite les garder secrets de faire la preuve du préjudice pouvant découler de la communication.

## ***Certains documents glissent entre les mailles du filet*** **(05-97)**

### **Contexte**

Presque chaque année, nous faisons rapport sur une anomalie découlant du fait que la GRC exerce des fonctions de police dans certaines provinces. Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* a été adoptée, toutes les provinces concernées ont conclu une entente avec le gouvernement fédéral à l'effet que la GRC ne divulguerait pas les renseignements de source provinciale en sa possession si une demande en ce sens lui était présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Aux termes du paragraphe 16(3), la GRC est tenue de refuser la communication des renseignements demandés si ceux-ci ont été obtenus dans l'exercice de fonctions de police provinciale et si une entente de confidentialité est en vigueur.

Cette situation est particulièrement délicate et troublante maintenant que la plupart des provinces ont adopté leur propre loi sur l'accès à l'information. En principe, les renseignements appartiennent à la GRC et ne peuvent faire l'objet d'une demande en vertu d'une loi provinciale. Cependant, si une demande est présentée aux termes de la loi fédérale sur l'accès à l'information, la GRC est tenue de refuser la communication des documents demandés. Cette catégorie de documents (documents obtenus ou préparés dans l'exercice de fonctions de police provinciale) échappe aux lois fédérale et provinciales sur l'accès à l'information.

Cette année encore, un autre exemple de cette malheureuse anomalie a été signalé. Un requérant a demandé à la GRC un exemplaire de son manuel des opérations, y compris les renvois sur la conduite des activités en Alberta. La GRC a donné suite à la demande, mais a refusé de divulguer certaines parties pour des raisons de sécurité, de même que tout le chapitre sur les fonctions de police provinciale, en vertu du paragraphe 16(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### **Problème juridique**

Dans ce cas, il s'agissait de déterminer si une portion d'un manuel rédigé par la GRC à l'intention de ses membres pouvait faire l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 16(3).

La GRC a fait remarquer que la disposition en question est libellée en ces termes « obtenus ou préparés par la Gendarmerie royale du Canada dans l'exercice de fonctions de police provinciale ». À son avis, son propre manuel a été « préparé » dans le cadre de services de police fournis à contrat à la province de l'Alberta.

Pour sa part, le Commissaire à l'information a attiré l'attention sur la deuxième exigence de la disposition, à savoir que le gouvernement du Canada doit aussi avoir conclu une entente en vertu de

laquelle il consent « à ne pas divulguer ces renseignements ». Justement, on trouve dans l'entente conclue entre l'Alberta et la GRC les termes « fournis ou obtenus ». Dans ce cas, le Commissaire a conclu que les parties n'avaient pas l'intention d'englober dans l'entente de confidentialité les renseignements comme le manuel des opérations en Alberta, qui est un document produit par la GRC.

Le Commissaire a écrit au procureur général de l'Alberta pour lui faire part de ses préoccupations et celui-ci lui a répondu qu'il n'avait aucune objection à la communication des renseignements. En outre, il a signalé que le gouvernement albertain espérait, en 1997, abroger en totalité l'entente de confidentialité.

## **Ce qu'il faut retenir**

Comme il est signalé dans des rapports annuels antérieurs, le gouvernement fédéral et chacune des administrations provinciales concernées doivent régler eux-mêmes le problème posé par les renseignements recueillis par la GRC dans l'exercice de fonctions de police provinciale. Entre-temps, il faudrait interpréter de façon stricte et rigoureuse les dispositions du paragraphe 16(3) de façon à limiter autant que possible les exceptions en vertu de celui-ci.

La bonne nouvelle est que, chaque année, le problème perd de sa gravité parce que certaines provinces ont abrogé les ententes de confidentialité conclues au début des années 1980 ou en envisagent la possibilité. Les administrations provinciales sont maintenant disposées à permettre à la GRC de traiter les demandes de renseignements relatives aux fonctions de police provinciale de la même façon qu'elle traite les autres demandes d'information. À ce jour, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse ont abrogé leurs ententes de confidentialité et l'Alberta a l'intention de faire de même sous peu. Terre-Neuve examine actuellement la question.

## ***Avertissement*** **(06-97)**

### **Contexte**

Un journaliste a demandé à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) des copies des lettres que des ministres lui auraient adressées. La Commission a trouvé une lettre rédigée par le Ministre de la Défense nationale de l'époque. Avant que la lettre ne soit communiquée au journaliste, le Premier ministre avait accepté la démission du Ministre pour infraction à une règle interdisant les communications avec les tribunaux quasi judiciaires. Le journaliste a demandé au Commissaire à l'information de faire enquête afin de déterminer si le Ministre ou le Premier ministre avait été informé à l'avance de la divulgation imminente et, le cas échéant, s'il convenait, compte tenu de la *Loi sur l'accès à l'information*, qu'un tel avertissement soit donné.

## **Problème juridique**

Une institution fédérale qui reçoit une demande d'accès est-elle libre d'informer d'autres personnes, y compris les ministres ou le Premier ministre, que des renseignements sont sur le point d'être divulgués?

Les faits ont montré que la CISR était disposée à répondre à la demande le 2 octobre 1996 et qu'elle en a informé le BCP. À la suite de cette information, le BCP a demandé à être consulté afin de déterminer si les documents étaient des documents confidentiels du Cabinet et, à ce titre, exemptés de l'obligation de communication. Les documents ont été envoyés pour consultation, et le BCP a établi qu'il ne s'agissait pas de documents confidentiels du Cabinet.

Il a fallu deux journées additionnelles pour la consultation et pour la production d'une réponse. Pendant ces deux jours, le Ministre a remis sa démission au Premier ministre (le 3 octobre 1996) qui l'a acceptée (le 4 octobre 1996).

Le Commissaire à l'information a conclu qu'il n'était vraisemblablement pas nécessaire de consulter le BCP et que, pour cette raison, le retard additionnel de deux jours était injustifié. Il a constaté que les documents demandés par le journaliste ne pouvaient être considérés, même avec une interprétation la plus large possible, comme des documents confidentiels du Cabinet. Le Commissaire a répondu au plaignant en ces termes :

« Je devrais m'attendre à ce que les institutions fédérales répondent aux demandes d'accès le plus rapidement possible même si la Loi leur accorde un délai de 30 jours pour ce faire. Notamment, j'invite les institutions fédérales à éviter de retarder les réponses en effectuant des consultations superflues. » (traduction libre)

## **Ce qu'il faut retenir**

S'il y a vraisemblablement lieu de croire que le document pourrait être un document confidentiel du Cabinet ou si des conseils sont requis concernant l'application d'une exception fondée sur le risque de préjudice, il conviendrait de retarder la communication tant que les consultations avec le BCP ne sont pas terminées. Il serait aussi tout à fait approprié d'avertir le BCP — ou toute autre institution — de la divulgation imminente de renseignements de nature délicate. Cependant, les consultations ou les avertissements du genre ne devraient pas retarder la communication des documents déjà traités et sur le point d'être communiqués.

***Moyen de pression***  
**(07-97)**

## **Contexte**

En juin 1995, un agent de l'Union Douanes Accise a demandé à Revenu Canada de lui fournir copie du rapport d'un expert-conseil sur les pouvoirs des agents de douane. Après avoir attendu une réponse pendant près de trois mois, le demandeur a porté plainte au Commissaire à l'information. Sous l'exhortation de ce dernier, Revenu Canada a finalement répondu, mais par la négative. Le ministère a refusé de communiquer le rapport en question sous prétexte que, ayant été rédigé par un avocat, il était protégé par le secret professionnel qui lie un avocat à son client (article 23), sans compter qu'il constituait un document confidentiel du Cabinet (article 69). Le demandeur a adressé une nouvelle plainte au Commissaire à l'information.

## **Problème juridique**

Le règlement du litige a nécessité l'examen de deux questions :

- 1) le rapport d'un expert-conseil est-il protégé par le secret professionnel qui lie un procureur à son client lorsque l'expert-conseil est avocat?
- 2) le rapport d'un expert-conseil susceptible de servir à la rédaction d'un mémoire au Cabinet constitue-t-il un document confidentiel du Cabinet?

## **Secret professionnel des avocats**

Le Commissaire a conclu que les documents rédigés par des avocats ne sont pas automatiquement protégés par le secret professionnel qui lie un procureur à son client. Il faut voir, cas par cas, si le document a été rédigé dans le contexte d'une relation de procureur à client entre l'avocat et l'institution gouvernementale.

Le Commissaire a fait remarquer que le marché de services confié à l'expert-conseil n'avait pas été conclu par le Ministre de la Justice, ni en son nom. Les règlements sur les marchés publics exigent que les marchés de services de conseillers juridiques soient conclus de cette façon-là. En outre, dans l'énoncé de travail du contrat, le Commissaire n'a trouvé ni demande d'avis juridique, ni quoi que ce soit qui crée une relation de procureur à client.

## **Document confidentiel du Cabinet**

Le Commissaire estime que le rapport n'avait pas été rédigé dans le but d'informer des ministres ou le Cabinet. Il s'agissait d'un document autonome qui ne pouvait devenir document confidentiel du Cabinet

du simple fait qu'il servirait à informer le Cabinet ou à préparer des mémoires au Cabinet. De toute évidence, il n'avait jamais été destiné à être communiqué en tant que tel au Cabinet. De son côté, Revenu Canada avait obtenu au départ du Bureau du Conseil privé une attestation selon laquelle le rapport constituait un document confidentiel du Cabinet. Après avoir pris connaissance du point de vue du Commissaire à l'information, le BCP est toutefois revenu sur sa position, se rangeant à l'avis du Commissaire et informant RC que le rapport ne constituait pas un document confidentiel du Cabinet.

Suite à la recommandation du Commissaire à l'information de communiquer le rapport en son entier, le Sous-ministre de Revenu Canada de l'époque a fait un ultime effort pour en restreindre la communication. Il a convoqué une réunion avec les représentants du syndicat, sans toutefois leur souffler mot de la recommandation du Commissaire à l'information. Le sous-ministre a informé la direction du syndicat qu'il était disposé à lui communiquer copie du rapport sous réserve de ce qui suit :

- 1) que le syndicat retire sa plainte au Commissaire à l'information;
- 2) que le rapport ne soit pas communiqué aux membres du syndicat;
- 3) que le rapport ne soit rendu public d'aucune façon.

À moins que le syndicat n'accepte ces conditions, avait prévenu le Sous-ministre, Revenu Canada mènerait bataille devant la Cour fédérale contre la communication du document. Dans cette éventualité, le syndicat ne pourrait avoir aucun accès au rapport pour se préparer à réagir aux modifications proposées à la Loi quant aux pouvoirs des agents de douane.

Le président du syndicat s'est plié aux conditions. Le Commissaire à l'information, informé du voeu du syndicat de retirer sa plainte, a refusé le retrait; il a signalé au syndicat que, en vertu de la Loi, il devait lui rendre compte des résultats de l'enquête déjà menée à terme, ce qu'il a fait effectivement.

En lisant le rapport du Commissaire, le syndicat a eu l'impression, à son grand désarroi, d'avoir été dupé par le Sous-Ministre. Il a informé ce dernier que le fait d'avoir assorti de conditions la communication du rapport lui semblait illégal. Le ministère a reconnu son erreur et a communiqué le rapport au syndicat sans mises en garde ni restrictions.

## **Ce qu'il faut retenir**

En premier lieu, un document ne devient pas un document confidentiel du Cabinet du simple fait qu'une partie de son contenu a servi à informer des ministres ou le Cabinet. S'il s'agit d'un document « autonome » qui ne peut être relié au Cabinet, cela n'est pas un document confidentiel du Cabinet. Le principe est le suivant : si un document a été rédigé à l'intention du Cabinet, c'est un document confidentiel du Cabinet; sinon, ce n'en est pas nécessairement un, même si, par la suite, il parvient au Cabinet en tout ou en partie.

Ce qu'il faut aussi retenir de ce cas-là, c'est qu'il ne convient pas qu'un fonctionnaire essaie de restreindre la divulgation de renseignements autrement accessibles en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Étant donné qu'un ministère est capable d'avoir recours à des actions dilatoires pour diminuer la valeur des renseignements dont le demandeur a besoin, il convient d'autant moins qu'il exige, pour communiquer sa réponse en temps utile, que le demandeur accepte de se soumettre à des restrictions quant à l'utilisation ultérieure des renseignements. Ce genre de moyen de pression n'a pas sa place dans un régime de gouvernement transparent.

## ***Atermoiements pour quelques sondages!*** **(08-97)**

### **Contexte**

Les lecteurs des rapports précédents du Commissaire se souviendront des efforts déployés par le gouvernement de l'ancien Premier ministre Mulroney pour empêcher la divulgation des résultats des sondages d'opinion sur les questions d'unité nationale. Il a fallu un jugement de la Cour fédérale du Canada pour forcer le gouvernement à rendre publics les résultats des sondages payés par les contribuables et exprimant le point de vue des citoyens. À l'époque, l'opposition libérale critiquait à cor et à cri le manque de transparence du gouvernement conservateur. Faisant pratiquement de ce dossier l'une de leurs premières priorités, lorsqu'ils formèrent le gouvernement en 1993, les Libéraux se sont engagés à divulguer les résultats des sondages d'opinion sans même attendre que quelqu'un en fasse la demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le présent cas montre que les vieux réflexes ont parfois la vie dure.

En juillet 1996, un journaliste a demandé au Bureau du Conseil privé (BCP) de lui communiquer les résultats des sondages d'opinion sur l'unité menés en mai et en juin 1996. Après avoir attendu une réponse pendant plusieurs mois, le journaliste a porté plainte devant le Commissaire à l'information.

### **Problème juridique**

Existait-il un motif valable pour justifier le retard? Quand la réponse sera-t-elle communiquée? Telles étaient les questions sur lesquelles s'est penché le Commissaire.

Le retard n'était pas attribuable à la difficulté de trouver et d'examiner les documents, car la demande indiquait clairement quels documents étaient recherchés. Il découlait plutôt de l'indécision des personnes concernées quant à l'opportunité de divulguer ou non les résultats des sondages. L'on a fait preuve, tout simplement, d'indifférence devant le droit reconnu par la Loi au demandeur d'obtenir une réponse — quelle qu'elle soit — dans les 30 jours suivant la présentation de sa demande et d'une

remarquable insensibilité à la promesse du gouvernement lui-même de faire montre de transparence et d'ouverture d'esprit à l'égard des demandes de communication des résultats des sondages d'opinion.

Après près de quatre mois après le début de l'enquête, le BCP n'avait toujours pas eu la courtoisie de répondre au demandeur (pas même par un oui ou un non!), ni de lui faire des excuses ou de lui promettre une réponse. Ce n'est qu'environ sept mois après la réception de la demande que le BCP a répondu, et ce, seulement après la parution d'un article défavorable dans un journal et après que le Commissaire à l'information eut indiqué qu'il intenterait une action devant les tribunaux pour le forcer à répondre. Lorsque la réponse est enfin arrivée, certains passages avaient été biffés sous prétexte qu'ils risquaient de nuire à la conduite des relations fédérales-provinciales.

Le bon côté de cette saga, ce sont les assurances données par le BCP que les délais de réponse seraient dorénavant pris au sérieux. Une enquête sur le bien-fondé des exceptions invoquées dans le cas des sondages est en cours, au moment de rédiger le présent rapport, et ses résultats figureront dans le rapport de l'an prochain.

## **Ce qu'il faut retenir**

Les actions dilatoires fonctionnent parfois. Rien n'est prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information* pour punir ou décourager les transgressions flagrantes. Mais ces mêmes actions peuvent également se retourner contre leurs auteurs. Il n'est plus question de voir une saine prudence dans des attermoissements qui semblent découler de pures considérations politiques n'ayant aucune assise dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme l'a dit un journaliste américain : « À force d'esquives, de refus et de faux-fuyants, même la vérité suscitera le doute. » (traduction libre)

## ***Les audiences de libération conditionnelle : dans quelle mesure sont-elles publiques? (09-97)***

### **Contexte**

En 1995, deux députés fédéraux ont assisté à une audience de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) visant à déterminer s'il y avait lieu de libérer sous condition un détenu qui avait été reconnu coupable de meurtre. Assistaient aussi à l'audience, entre autres, la mère de la victime et un journaliste de Radio-Canada.

Quelques mois après l'audience, l'un des deux députés, au nom de la mère de la victime, a demandé à la CNLC de lui fournir la transcription des délibérations. La CNLC a rejeté la demande, ce qui a amené le député à porter plainte devant le Commissaire à l'information.

## Problème juridique

Quel motif légitime la CNLC pouvait-elle invoquer pour refuser de communiquer la transcription d'une audience de libération conditionnelle, étant donné que le demandeur avait assisté aux délibérations tout comme un journaliste? Cette question, qui intriguait le plaignant, est devenue l'objet principal de l'enquête.

La CNLC a fondé son refus de communiquer la transcription sur le paragraphe 140(6) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC). Elle a fait valoir, en particulier, que cette disposition nécessitait l'exemption des renseignements relatifs aux audiences de libération conditionnelle, même si des particuliers y assistent. Voici le texte en question :

« Si un observateur est présent lors d'une audience, les renseignements et documents qui y sont étudiés ou communiqués ne sont pas réputés être des documents accessibles au public aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. »

Le Commissaire à l'information en est venu à la conclusion que la disposition précitée n'avait pas une portée aussi vaste, sur le plan du secret, que le prétendait la CNLC. Le Commissaire a tenu le raisonnement suivant : la *Loi sur l'accès à l'information* exige la divulgation dans un certain nombre de cas, dont celui où les renseignements sont autrement accessibles au public (voir l'alinéa 19(2)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*).

Il est stipulé au paragraphe 140(6) que les renseignements communiqués durant une audience de libération conditionnelle ne deviennent pas « accessibles au public » du simple fait qu'un observateur est présent à l'audience. Cependant, lesdits renseignements peuvent être autrement accessibles au public (par exemple, s'ils ont été publiés), auquel cas le paragraphe 140(6) n'en interdit pas la divulgation. De même, si la divulgation est autorisée pour une autre raison quelconque, par exemple, lorsque la personne qu'ils concernent y consent (alinéa 19(2)a)), ou lorsqu'il y va de l'intérêt public (alinéa 19(2)c)), le paragraphe 140(6) de la LSCMLC ne l'interdit pas.

Dans le cas qui nous occupe, la transcription renfermait des renseignements au sujet de la mère de la victime (au nom de qui le député a porté plainte). Comme cette personne avait de toute évidence consenti à la divulgation des renseignements personnels la concernant, le Commissaire a conclu qu'elle avait le droit d'obtenir la transcription, nonobstant le paragraphe 140(6) de la LSCMLC.

La CNLC accepta d'examiner la transcription de l'audience de libération conditionnelle et de communiquer tous les passages concernant la mère de la victime. Le reste n'a pas été divulgué parce que les intéressés (tel le détenu) n'avait pas donné leur consentement.

## Ce qu'il faut retenir

Il n'existe pas de protection générale contre la divulgation des renseignements communiqués durant les audiences de libération conditionnelle. Le paragraphe 140(6) de la LSCMLC ne fait ni plus ni moins que stipuler que la présence d'un observateur à une audience ne signifie pas, de soi, que les renseignements qui y sont communiqués sont accessibles au public. Il y a, bien sûr, des raisons autres que le fait d'être « accessibles au public » qui rendent obligatoire la divulgation de renseignements communiqués durant une audience de libération conditionnelle. Ces raisons demeurent valables, nonobstant le paragraphe 140(6) de la LSCMLC.

## *Jeu de cache-cache* (10-97)

### Contexte

Un groupe de défense des droits des animaux a demandé à Pêches et Océans (P&O) de lui communiquer un document soumis aux organisateurs d'une conférence parrainée par l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest, en Nouvelle-Écosse, en 1995. Le document demandé expressément s'intitulait : « *Seal Predation : Is there evidence of increased mortality on cod?* ». Deux de ses auteurs étaient des employés de P&O. Un représentant du groupe a porté plainte après que P&O eut répondu n'avoir trouvé aucun document pertinent.

L'enquête a permis de découvrir dans les dossiers de P&O un document coiffé du titre « *Seal Predation : Is there evidence of increased mortality on juvenile cod?* » et qui existait en septembre 1995. Ce document avait subi un certain nombre de révisions, et le titre en avait été légèrement modifié au moment où nous avons reçu la plainte. Le sujet demeurait toutefois le même. Quand on leur a fait remarquer que le document existait bel et bien au moment de la présentation de la demande, les fonctionnaires de P&O ont soutenu qu'il n'était pas pertinent puisqu'on ne l'avait jamais « soumis » aux organisateurs de la conférence.

### Problème juridique

Dans quelle mesure un ministère doit-il interpréter de façon restrictive ou large les demandes qu'il reçoit? La disposition principale à invoquer pour répondre à cette question se trouve à l'article 6 de la Loi, qui stipule :

« . . . la demande de communication d'un document se fait par écrit auprès de l'institution fédérale dont relève le document; elle doit être rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de

trouver le document sans problèmes sérieux . . . . »

En l'occurrence, le Commissaire en est venu à la conclusion que P&O avait interprété la demande de façon trop restrictive. Même si le document n'avait pas été « soumis » aux organisateurs de la conférence, le titre et les auteurs étaient les mêmes que ceux mentionnés dans la demande. En concentrant l'attention sur le fait que le document n'avait pas été « soumis », le ministère a fait preuve de mesquinerie, pour ne pas dire qu'il a tenté de faire diversion. S'il était vrai que le document n'avait jamais été « soumis », le ministère savait très bien de quel document il s'agissait dans la demande.

Le Commissaire en a conclu que le document était celui visé par la demande et a recommandé à Pêches et Océans d'envisager sa communication. Tout en maintenant que le document n'était pas le bon, selon son affirmation du début, P&O a suivi la recommandation du Commissaire.

## **Ce qu'il faut retenir**

Il n'est pas nécessaire que le demandeur fasse preuve d'une précision absolue dans sa description des documents qu'il cherche à obtenir du gouvernement. La *Loi sur l'accès à l'information* ne lui impose pas un tel fardeau. Ce qu'elle exige de lui, c'est qu'il rédige sa demande en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux. Les fonctionnaires (qui, après tout, sont les experts) doivent, en toute bonne foi, interpréter les demandes d'accès de façon large et équitable. De plus, si les fonctionnaires ne sont pas sûrs de quel document il s'agit, un simple coup de fil au demandeur leur permettra de le déterminer. Recourir à des arguments techniques à caractère bureaucratique pour dire « non » ne constitue jamais une solution acceptable.

## ***Avantage indu*** **(11-97)**

### **Contexte**

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (AECI) organise des concours pour le recrutement d'agents du service extérieur. Les épreuves destinées aux candidats — des entrevues et des examens écrits — ont été mises au point par le AECI de concert avec des fonctionnaires de la CFP, au coût d'environ 200 000 \$.

Le demandeur était un candidat ayant échoué à deux concours de recrutement d'agents du service extérieur. Même si ce n'était pas la coutume, le ministère lui avait remis copie de ses résultats d'examen, y compris les notes que lui avait attribuées les comités d'entrevue du AECI.

La demande de communication visait cinq points précis liés aux résultats du concours de recrutement d'agents du service extérieur :

- 1) les questions posées pendant les entrevues;
- 2) les (bonnes) réponses attendues;
- 3) les réponses fournies au(x) comité(s) d'entrevue par les vingt candidats ayant obtenu les plus hautes notes;
- 4) une copie des questions à développement posées dans le cadre des examens; et
- 5) une copie des réponses données aux questions à développement par deux des candidats ayant obtenu les plus hautes notes.

Le AECE a répondu au demandeur que tous les renseignements demandés étaient visés par une exception en vertu des dispositions de l'article 22. Le requérant a porté plainte.

## **Problème juridique**

Le plaignant a soutenu que, pour déterminer si les comités d'entrevue l'avaient traité équitablement et si ses réponses aux questions à développement avaient été bien notées, il ne disposait pas d'autres moyens que de comparer ses réponses à celles des candidats ayant obtenu les plus hautes notes.

L'article 22 de la *Loi sur l'accès à l'information* peut servir à l'exemption de renseignements relatifs à « certaines opérations — . . . épreuves, examens . . . — ou aux méthodes et techniques employés pour les effectuer, et dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou fausserait leurs résultats ».

Le Commissaire à l'information a conclu que tous les renseignements dont la divulgation avait été refusée tombaient sous le coup de l'article 22. Le ministère a établi, à la satisfaction du Commissaire à l'information, que les questions et réponses serviraient à nouveau dans le cadre d'examens à venir. De plus, le Commissaire à l'information a été persuadé que la divulgation des détails des résultats d'examen porterait atteinte à l'intégrité du processus de concours, faussant ainsi les résultats d'examens futurs du service extérieur. Le Commissaire à l'information s'est dit convaincu que le ministère avait exercé correctement son pouvoir discrétionnaire en décidant de ne pas communiquer les documents. En particulier, le Commissaire a tenu compte du fait que le plaignant avait le droit, en vertu du processus d'appel ordinaire de la Commission de la fonction publique, d'en appeler de ses propres résultats d'examens.

## Ce qu'il faut retenir

Le droit d'accès ne peut servir à contourner un processus d'examen légitime du gouvernement fédéral et à obtenir ainsi des renseignements qui confèreraient à quelqu'un un avantage indu sur les autres candidats à de futurs examens. Cependant, il est d'autant plus important de prévoir des moyens efficaces de contester l'équité des résultats d'examen. Il ne faudrait pas que le secret serve de paravent à un processus d'examen dont l'iniquité puisse se démontrer.

## *Souci exagéré de l'unité* (12-97)

### Contexte

Un chercheur a demandé au ministère de l'Agriculture de lui fournir copie des bordereaux, registres et calendriers de réunion quotidiens du Ministre, du Sous-Ministre et de divers Sous-Ministres adjoints. Certaines parties des documents demandés lui furent communiquées, d'autres, non. Le chercheur a porté plainte devant le Commissaire à l'information.

Au cours de l'enquête, le ministère lui a communiqué une bonne partie des renseignements qu'il avait d'abord exemptés et lui a confirmé qu'il avait eu raison de ne pas lui communiquer le reste. Les hauts fonctionnaires du ministère ont cependant maintenu leur refus de lui faire part des inscriptions annonçant la tenue de réunions pour discuter de la question de l'unité — la majorité de ces inscriptions consistaient en la seule lettre « U ». Le ministère a soutenu que la communication des inscriptions sous cette lettre révélerait le calendrier des réunions et fournirait des détails sur les activités du ministère relatives aux questions d'unité. Il a fait valoir que la communication nuirait à la conduite des affaires fédérales-provinciales.

### Problème juridique

Le problème juridique était simple dans ce cas-ci. La divulgation de la lettre « U » figurant à l'agenda des hauts fonctionnaires risquait-elle de nuire à la conduite des relations fédérales-provinciales? Le Commissaire a déclaré qu'il fallait s'en tenir aux principes énoncés par la Cour fédérale dans l'arrêt *Commissaire à l'information c. le Premier ministre*. Il doit être établi de façon claire et convaincante que, selon toute probabilité, la divulgation des inscriptions à l'agenda sous la lettre « U » aurait l'effet préjudiciable prétendu. De l'avis du Commissaire, le gouvernement ne s'était pas acquitté du fardeau de cette preuve. Il n'avait absolument pas démontré en quoi le simple fait de prendre connaissance du calendrier des réunions sur l'unité pourrait servir à faire échec à la stratégie et aux tactiques du gouvernement fédéral dans le dossier de l'unité.

Le ministère a été prié de demander l'avis de la section des affaires intergouvernementales du Bureau du Conseil privé (BCP). Celui-ci a reconnu que les inscriptions ne laissaient rien transpirer des questions débattues et qu'il n'était pas nécessaire de dissimuler le fait que ministres et fonctionnaires fédéraux tenaient des réunions pour discuter d'unité nationale. En conséquence, le ministère a accepté de suivre la recommandation du Commissaire quant à la divulgation des renseignements en question.

## **Ce qu'il faut retenir**

Ce n'est pas parce qu'une question, notamment celle de l'unité, est délicate que les fonctionnaires sont autorisés à faire des cachotteries par simple excès de prudence. Le critère d'« attente raisonnable de préjudice » exige plus que de pures spéculations quant à la probabilité de préjudice. Pour déterminer la probabilité de préjudice, il faut demander l'avis des experts en la matière — en l'occurrence la section des affaires intergouvernementales du BCP.

## ***Manuels et salles de lecture*** **(13-97)**

### **Contexte**

Un ancien employé de Revenu Canada, ayant contesté sa cotisation d'impôt, s'appêtait à soumettre son cas à la cour de l'impôt. Pour préparer sa défense, il a demandé la permission de consulter certains manuels dont se servent les employés de Revenu Canada dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'est buté à deux problèmes qu'il a trouvé frustrants.

Tout d'abord, le ministère n'avait pas de manuels à jour à la disposition du public. Avant de lui communiquer des manuels à jour, il aurait été obligé de faire examiner les manuels (utilisés régulièrement par les employés) pour déterminer si certains passages renfermant des « renseignements de nature délicate réservés aux initiés » devaient être censurés. Cette démarche aurait pris énormément de temps et n'aurait guère été utile au demandeur dont l'audience devant la cour de l'impôt approchait rapidement.

La seconde frustration lui vint de l'absence de salle de lecture dans le bureau de district d'impôt dont il relevait. Le ministère ne disposait pas d'installations convenables pour la consultation des manuels (même les vieux).

L'ancien employé a porté plainte à propos de ces deux questions devant le Commissaire à l'information.

## **Problème juridique**

Les institutions fédérales ont-elles l'obligation, en vertu de la Loi, de mettre à la disposition du public des manuels à jour et des installations convenables pour les consulter? Les réponses à ces questions se trouvent à l'article 71 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui stipule :

« 71. (1) Chacun des responsables d'une institution fédérale est tenu, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 1985, de fournir, au siège de l'institution et dans les autres bureaux de l'institution où il est possible sans problèmes sérieux de le faire, des installations de consultation par le public des manuels dont se servent les fonctionnaires pour les programmes et les activités de l'institution qui touchent le public.

(2) Les renseignements qui justifient de la part du responsable d'une institution fédérale un refus de communication totale ou partielle d'un document peuvent être enlevés des manuels visés au paragraphe (1). » L.R.C. 1985, c.A-1, article 71.

Le Commissaire en est venu à la conclusion que, pour que cette disposition produise l'effet visé, il fallait y voir l'obligation de mettre à la disposition du public, pour consultation, des manuels à jour (sous réserve d'exceptions justifiables). Il a conclu en outre que des efforts raisonnables devaient être déployés pour fournir des installations, même dans les bureaux d'impôt régionaux ou locaux, où les manuels du ministère pourraient être consultés.

Revenu Canada s'est rangé à l'avis du Commissaire. Le ministère a proposé un échéancier pour l'élaboration de versions à jour des manuels à l'intention du public et pour leur constante mise à jour. De plus, des dispositions ont été prises pour que le plaignant puisse consulter les manuels.

## **Ce qu'il faut retenir**

C'est une disposition peu connue de la *Loi sur l'accès à l'information* qui veut que les manuels dont se servent les fonctionnaires doivent être à la disposition des membres du public. Nombre de ministères se sont conformés à cette exigence lors de l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983. Ils n'ont cependant pas tous prévu de mécanismes pour assurer la mise à jour des manuels destinés au public en cas de modifications à la version de travail.

Tous les ministères seraient bien avisés de s'assurer que les versions de leurs manuels destinées au public sont à jour. En même temps, les ministères devraient offrir, dans la mesure où c'est raisonnablement possible, des salles de lecture publiques dans leurs divers bureaux.

***À la recherche du responsable  
d'indiscrétions à la CISR  
(14-97)***

## Contexte

À l'automne 1995, des articles ont paru dans le *Vancouver Sun* concernant des événements qui se seraient produits pendant des audiences à huis clos de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). D'après ces articles, des responsables de la Commission auraient demandé à des revendicateurs du statut de réfugié d'enlever leurs vêtements pour montrer leurs cicatrices.

Les cadres supérieurs de la CISR estimaient que les articles étaient injustes, certes, mais ils se sont surtout inquiétés de la possibilité que de l'information ait transpiré d'audiences à huis clos. Pour les aider à décider s'il convenait de faire appel à la GRC ou de prendre d'autres mesures, des hauts responsables de la CISR ont chargé une avocate de l'extérieur de mener enquête. La consultante a été invitée à interroger des employés ayant participé de près ou de loin aux audiences à huis clos afin de déterminer s'il y avait eu des indiscretions et, le cas échéant, qui en était responsable. La consultante a remis son rapport à la CISR le 31 janvier 1996, et la GRC n'a pas eu à intervenir.

Un employé qui avait été interrogé a demandé à voir le rapport ainsi que les notes prises par la consultante pendant ses entrevues avec les employés. La CISR a refusé, arguant que la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la conduite d'éventuelles enquêtes licites. Citant l'alinéa 16(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, la CISR a soutenu que la mission d'établissement des faits, dans ce cas, constituait une « enquête » et qu'on avait promis aux personnes interrogées que l'information qu'elles fourniraient resterait confidentielle. Si cette promesse n'était pas tenue, a prétendu la CISR, les employés n'accepteraient plus de collaborer à d'autres enquêtes internes de nature administrative à l'avenir. Cette absence de collaboration des employés, toujours selon la CISR, compromettrait la capacité de la Commission à s'acquitter de ses obligations en tant qu'employeur et de ses attributions en vertu des dispositions législatives sur l'immigration et le statut de réfugié.

Le demandeur estimait pour sa part que toute idée ou opinion exprimée par d'autres personnes à son sujet, et figurant dans les notes ou le rapport final de la consultante, devrait lui être communiquée. Il considérait que, si quelque accusation que ce soit avait été faite contre lui, il avait le droit d'en connaître la teneur et l'auteur.

## Problème juridique

La grande question ici est de savoir si une institution qui n'est pas un organisme d'application de la loi peut invoquer l'alinéa 16(1)c) pour justifier la non-divulgation de documents qui ont été établis pendant une enquête interne de nature administrative. Le Commissaire devait également examiner l'envers de la question, c'est-à-dire une personne a-t-elle le droit de savoir ce que d'autres personnes ont dit à son sujet pendant une enquête interne de nature administrative?

Le Commissaire a conclu que la mission d'établissement des faits qui avait été menée dans ce cas afin

d'aider la CISR à décider si la GRC devait intervenir ne constituait pas une activité d'application de la loi ni une « enquête licite » aux fins de l'alinéa 16(1)c). À son avis, le fait de considérer les enquêtes internes de nature administratives comme des « enquêtes » au sens plénier du terme donnerait à l'article 16 une portée plus large que ne l'avait prévu le Parlement. Cela permettrait à des institutions de garder secrets des documents se rapportant à un large éventail d'activités — ce qui, selon le Commissaire, serait incompatible avec la disposition de déclaration d'objet (le paragraphe 2(1)), qui stipule : « les exceptions indispensables à ce droit (sont) précises et limitées ».

Le Commissaire a aussi conclu que, même si la mission d'établissement des faits constituait une « enquête » aux fins de l'article 16(1)c), les documents s'y rapportant ne pourraient pas rester secrets après la fin de l'enquête. Le Commissaire a fait remarquer que dans d'autres contextes d'enquête, comme l'instruction des plaintes de harcèlement ou d'autres griefs en milieu de travail, le voile du secret est levé quand l'enquête est terminée. Il n'a donc pas accepté l'affirmation de la CISR selon laquelle les documents devaient rester secrets à tout jamais pour garantir l'entière collaboration de témoins potentiels à d'autres enquêtes futures.

Le Commissaire a fait remarquer que le Parlement avait déjà indiqué clairement, dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, que les particuliers avaient le droit de connaître les idées ou opinions d'autrui sur eux. Conformément à ce droit, le Commissaire a recommandé que la CISR communique au demandeur toutes les parties des documents demandés contenant des idées ou opinions d'autrui à son sujet.

Le président de la CISR a accepté de communiquer le rapport final dans son intégralité, mais a décidé de ne pas suivre la recommandation du Commissaire au sujet des notes de la consultante. Avec le consentement du demandeur, le Commissaire a entrepris une procédure devant la Cour fédérale en vue d'obtenir une ordonnance obligeant la communication de l'information en cause.

## **Ce qu'il faut retenir**

Il serait imprudent de tirer des enseignements d'une affaire qui n'est pas réglée et qui a été déferée à la Cour fédérale. Toutefois, quelques observations sont indiquées. D'abord, tout fonctionnaire devrait y penser à deux fois avant de promettre à des personnes qui collaborent à des enquêtes internes de nature administrative que les renseignements fournis resteraient confidentiels. Il est peu probable que de telles promesses puissent être tenues à la lumière des autres dispositions législatives permettant à des personnes d'être informées de ce que d'autres ont dit à leur sujet. Il est plus sage, comme le font la plupart des organismes d'enquête, de faire savoir aux témoins qu'on ne peut garantir la confidentialité de l'information recueillie, mais que la communication de renseignements ou documents, s'il y a lieu, s'effectuera conformément aux dispositions législatives en vigueur. L'expérience a montré que cette façon de faire ne compromet en rien la collaboration de témoins potentiels avec les enquêteurs.

## **L'affaire du Comité canadien du sang rendue publique par le Ministre de la Santé**

Si ce n'est par le truchement des sommaires choisis contenus dans ses rapports annuels, le Commissaire ne rend pas publiques ses conclusions. De temps à autre, toutefois, les plaignants autorisent le Commissaire à divulguer les rapports qui les concernent. Cela s'est produit l'an dernier, dans l'affaire de la falsification des documents au MDN. Cette année, le Ministre de la Santé a rendu public le rapport du Commissaire sur les conclusions de son enquête concernant la destruction de documents par le Comité canadien du sang en 1989. Voici donc les conclusions du Commissaire reproduites textuellement (sans les annexes) :

Monsieur le Ministre,

Je vous écris afin de vous faire part du résultat final de l'enquête que j'ai menée à l'égard de la plainte dont j'ai pris l'initiative le 8 septembre 1995 contre Santé Canada à la suite des révélations faisant état de la destruction de certains documents en possession du Secrétariat du Comité canadien du sang (le « Secrétariat »), à savoir : des cassettes audio et des transcriptions intégrales des réunions du Comité canadien du sang qui se sont tenues entre 1982 et 1989. Les observations écrites qui m'ont été fournies de votre part m'ont été utiles et m'ont permis de reconsidérer le bien-fondé de mes observations, conclusions et recommandations préliminaires (lesquelles vous ont été communiquées le 3 décembre 1996). Je formule mes recommandations finales après avoir soupesé avec soin toute la preuve dans ce dossier et après avoir pris en considération toutes les observations écrites reçues de la part de ceux à qui j'avais communiqué mon rapport préliminaire.

Vous comprendrez pourquoi je dois prendre au sérieux toute allégation de destruction de documents en vue d'empêcher leur communication en conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* et mener une enquête minutieuse à ce sujet. Toute destruction de ce type porte atteinte à l'essence même des droits conférés par cette Loi, que la Cour fédérale a qualifié de « quasi-constitutionnels » et constitue une violation grave de ces droits et un affront flagrant à la volonté du Parlement.

La *Loi sur l'accès à l'information* ne comporte actuellement aucune sanction précise à l'égard de la destruction illégitime des documents — peut-être parce que le Parlement n'avait pas prévu que des fonctionnaires y contreviendraient. Cette omission, qui, rétrospectivement, semble empreinte de naïveté (j'ai déjà recommandé dans un rapport au Parlement qu'on y remédie), oblige à être vigilant à l'égard de la destruction irrégulière de documents et à dénoncer publiquement ces actes répréhensibles

puisqu'il n'existe aucune autre mesure dissuasive. En effet, la vigilance et la réprobation publique comportent un aspect dissuasif salubre et constituent dans une certaine mesure, une forme de sanction.

## Le contexte

1. Lors de sa réunion tenue les 16, 17 et 18 mai 1989 (à Winnipeg), le Comité a décidé de donner instruction au Secrétariat de détruire les cassettes audio et les transcriptions intégrales de toutes les réunions du Comité, en possession du Secrétariat depuis sa création en 1982. Le procès-verbal de la réunion relate ainsi la décision qui a été prise :

[Traduction]« Dr Hauser fait savoir au Comité qu'à la suite de chaque réunion du Comité, une transcription intégrale est établie à partir de l'enregistrement audio. Le Secrétariat a conservé les transcriptions intégrales et les enregistrements audio de toutes les réunions précédentes du Comité. D'après lui, si les transcriptions intégrales étaient demandées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il pourrait devoir falloir les communiquer. Il fut convenu qu'une fois que le procès-verbal d'une réunion aura été approuvé par le Comité, la transcription intégrale sera détruite, y compris toutes les transcriptions antérieures, et les cassettes seront effacées. »

2. Dr Jo Hauser, qui était alors directeur général du Secrétariat du Comité canadien du sang, a préparé des notes personnelles exhaustives, et ces notes font état de la décision qui a été prise lors de la réunion des 16, 17 et 18 mai dans les termes suivants :

[Traduction]« Dr Hauser a fait savoir au Comité qu'à la suite de chaque réunion du Comité, une transcription intégrale est établie à partir de l'enregistrement audio de la réunion. Le Secrétariat a conservé les transcriptions intégrales et les enregistrements audio de toutes les réunions du Comité depuis sa création. Si les transcriptions intégrales faisaient l'objet d'une demande formulée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il pourrait devoir falloir les communiquer. Étant donné que les transcriptions intégrales contiennent des renseignements délicats, il est convenu de les détruire. À l'avenir, les transcriptions intégrales seront détruites dès que le Comité aura approuvé le compte-rendu. » [Je souligne]

3. C'est à la suite de la décision qui a été prise à la réunion des 16, 17 et 18 mai, que la collection d'enregistrements audio et de transcriptions intégrales du Secrétariat du Comité a été détruite.
4. J'ai pris l'initiative de porter plainte contre Santé Canada afin d'enquêter sur les circonstances qui ont donné lieu à la destruction de ces documents, de façon à déterminer si des fonctionnaires du gouvernement du Canada ont pris des mesures qui auraient eu pour effet d'entraver de façon irrégulière le droit à l'accès aux documents prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

5. Le pouvoir de mener cette enquête me vient du fait que les documents qui ont été détruits étaient en possession d'une entité (le Secrétariat du Comité canadien du sang) qui faisait partie d'un ministère fédéral, Santé Canada, et que ce ministère est une institution fédérale assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*. En effet, par voie de résolution unanime, le Comité a demandé à ce que le Secrétariat du Comité fasse partie intégrante du ministère fédéral de l'époque, aujourd'hui devenu Santé Canada. C'est ainsi que des représentations ont été faites auprès du Cabinet fédéral, que le Conseil du Trésor a donné son approbation en juillet 1983 et que le Secrétariat du Comité a été formellement intégré à Santé Canada en juillet 1983. Tous les employés du Secrétariat étaient des fonctionnaires fédéraux. À toutes fins pratiques, et à toutes les époques ici en cause, le Secrétariat faisait partie de la Direction générale des services et de la promotion de la santé du Ministère, sous la responsabilité directe de Peter Glynn. Le Secrétariat logeait également dans les locaux de Santé Canada.
6. Le Secrétariat du Comité canadien du sang était une petite organisation et à l'époque visée par l'enquête, il était composé de cinq employés : le directeur général; un analyste financier; une analyste des programmes; une analyste des politiques; et une secrétaire. Tous les employés du Secrétariat, à l'exception de la secrétaire, assistaient à la réunion du Comité des 16, 17 et 18 mai lorsque la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales des réunions précédentes du Comité, a été prise.
7. L'enquête a été plus longue que prévue. Bien que vos fonctionnaires se soient efforcés de produire tous les dossiers et documents que nous avons requis, ce n'est que le 15 août 1996, soit plus de huit mois après qu'ils aient été explicitement demandés, que des documents essentiels se rapportant une demande d'accès à l'information qui est au coeur de toute cette affaire, m'ont été fournis par vos fonctionnaires. D'ailleurs, en ce qui concerne ces documents essentiels, on nous avait assuré à maintes reprises qu'ils avaient été régulièrement détruits dans le cours ordinaire des affaires par Santé Canada selon les procédures établies. (Il a été entendu que les raisons de ce retard feraient l'objet d'un examen en dehors du cadre de la présente enquête.)
8. L'enquête a aussi été retardée par des procédures judiciaires, entreprises par Dre Denise Leclerc, un ancien directeur général du Comité (1982-1988). Ce recours visait entre autres à faire annuler l'enquête du Commissaire. Ces procédures judiciaires ont été abandonnées par le Dre Leclerc après une certaine période de temps (dossier de la Cour fédérale T-752-96).

## **La question en litige**

9. Il ressort désormais que la destruction des cassettes et des transcriptions intégrales était irrégulière parce que les transcriptions intégrales (et, pourrait-on ajouter, les cassettes) d'au moins trois réunions du Comité (9 et 10 fév. 1988; 22 et 23 nov. 1988 et, 22 et 23 fév. 1989) étaient pertinentes à une demande d'accès à l'information qu'avait reçue le Secrétariat tout juste

15 jours avant que ne soit prise la décision de détruire les documents. La question ici litigieuse consiste à déterminer si la décision prise par le Comité (et la destruction de ces documents par les fonctionnaires du gouvernement du Canada travaillant pour le Secrétariat) visait un but innocent ou si elle visait à contrecarrer le droit d'accès du demandeur et celui du public en général.

10. La position prise par Santé Canada est à l'effet que la décision de détruire ces documents était une simple affaire de gestion interne et que le seul aspect fautif de la décision a trait à ce qu'on ait négligé de consulter les responsables de la gestion des documents du ministère et, peut-être, l'Archiviste national du Canada. Santé Canada soutient de plus, que ces personnes, si elles avaient été consultées, auraient alors approuvé la destruction.
11. Dr Hauser, qui était à cette époque directeur général du Secrétariat, et deux des membres du Comité qui ont témoigné à ce sujet devant la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada (ci-après la Commission d'enquête Krever) soutiennent que l'on ne cherchait pas à contrecarrer le droit d'accès à l'information. (Il convient de noter que, bien que Dr Wayne Sullivan ait abordé la question devant le juge Krever, il n'a pas assisté à la réunion des 16, 17 et 18 mai 1989, où la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales a été prise.) Ils affirment qu'il s'agissait d'une décision purement administrative, visant à simplifier la méthode utilisée afin d'établir le procès-verbal des réunions du Comité et à faire en sorte que ces procès-verbaux, une fois approuvés, constituent la seule et unique source d'information quant aux réunions du Comité. Personne n'a mentionné devant la Commission d'enquête Krever la pertinence de l'existence d'une demande d'accès à l'information qui était en voie de traitement au moment où la décision a été prise de détruire ces cassettes et ces transcriptions intégrales, lesquelles étaient couvertes par cette demande. En fait, Dr Hauser a affirmé sous serment au cours de mon enquête que ce n'est qu'en 1996 qu'il a appris l'existence de cette demande d'accès à l'information et du fait qu'elle était en voie de traitement au moment où la décision de détruire ces documents a été prise. Dr Hauser m'a expliqué son rôle et ses intentions dans cette affaire dans les termes suivants :

[Traduction]« Je vais vous expliquer quelle était la situation quand je suis entré en fonction comme directeur général. J'ai constaté que les transcriptions intégrales étaient, les transcriptions étaient dactylographiés. Je n'avais rien contre le fait qu'on les tape, mais je trouvais que c'était un gaspillage d'argent. C'était une question de temps. Après chaque réunion, il fallait compter de dix jours à deux semaines pour avoir les transcriptions intégrales, et puis les employés devaient passer à travers une centaine de pages au moins de transcriptions intégrales pour établir un procès-verbal qui serait présenté au Comité pour qu'il l'approuve. Le problème que cela me causait comme directeur général c'est qu'après les réunions, il faut donner suite aux décisions. Je n'étais informé des suites à donner que deux à trois semaines après la réunion, et j'ai trouvé que c'était trop tard parce nous avions alors des réunions assez fréquemment et que cela nous donnait trop peu de temps. Il m'arrivait parfois de me souvenir des suites à

donner, mais le personnel consacrait tellement de temps aux procès-verbaux qu'il n'avait pas de temps pour y donner suite. J'en ai donc parlé aux employés; à mon sens, pour faire le procès-verbal d'une réunion, on commence par prendre des notes tout en enregistrant les délibérations de manière à contre-vérifier en cas de doute. Je ne voyais pas l'utilité des transcriptions intégrales pour la préparation du procès-verbal. Le personnel faisait ça de cette manière depuis de nombreuses années, tout en exprimant ses réserves à ce sujet, il maintenait que ça devait se faire comme ça. J'ai dit bon! Je vais vous montrer comment faire. À la réunion suivante, donc, j'ai pris des notes et je les ai dictées.

Je parle des notes de la réunion du Comité canadien du sang des 16, 17 et 18 mai, à Winnipeg. Elles sont en courier, une police de caractères différente de celle utilisée pour les procès-verbaux officiels. Mes notes au personnel ne sont pas le procès-verbal; voici les notes que j'ai dictées . . . Voici la présentation matérielle à laquelle on s'attend. Vous en faites ce que vous voulez, mais allez-y, préparez le procès-verbal. Essentiellement, je leur montrais comment dresser un procès-verbal. J'ai dicté ces notes assez rapidement après la réunion. Cela ne faisait que quatre, six semaines que j'occupais ce poste, ce qui fait que je n'étais pas sûr d'avoir pris bonne note de toutes les nuances dans toutes les questions, alors ce n'était manifestement pas le procès-verbal de la réunion. Les employés devraient établir le procès-verbal à partir de leurs notes, pouvaient se servir de mes notes comme document de référence pour établir le procès-verbal. Mais ces notes ne visaient qu'à leur montrer comment faire le procès-verbal. »

12. En fait, la préparation des transcriptions intégrales n'a pas pris fin immédiatement après la réunion des 16, 17 et 18 mai. Ainsi, la note d'accompagnement du Dr Hauser, datée du 24 mai 1989 (date à laquelle ses notes sur la réunion ont été distribuées à ses employés) indique clairement qu'une transcription serait préparée. La note dit :

[Traduction] « Bien que je ne considère pas celles-ci [les notes du Dr Hauser] comme étant le procès-verbal de la réunion, elles devraient aider Elaine [Boily] à préparer le procès-verbal basé sur la transcription intégrale. »

De plus, ni le procès-verbal de la réunion des 16, 17 et 18 mai, ni les notes prises par Dr Hauser lors de la réunion en question ne font référence à une discussion sur la question de mettre fin à la pratique de préparer une transcription intégrale. Au contraire, le procès-verbal et les notes prévoient sans aucune ambiguïté que la préparation de transcriptions intégrales se poursuivraient.

13. Il n'existe pas de preuve fiable établissant le moment précis où a cessé la pratique d'établir des transcriptions intégrales. Dr Hauser dit se souvenir qu'aucune transcription n'a été préparée pour les réunions du Comité après celle des 16, 17 et 18 mai 1989.
14. Dans son témoignage du 31 août 1995 devant la Commission d'enquête Krever, Robert

Gamble, président du Comité, a fourni des renseignements supplémentaires quant aux motifs de la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales. Dr Gamble s'est exprimé dans les termes suivants (pages 38471-72) :

[Traduction]« Si je me souviens bien de la discussion, nous ne savions pas que des transcriptions intégrales étaient préparées. Les réunions étaient enregistrées afin de faciliter la confection du procès-verbal. Le procès-verbal était produit et approuvé comme le ferait normalement le Comité. Et une fois que le procès-verbal avait été approuvé, il devenait le document officiel et le public pouvait en prendre connaissance. La documentation d'appoint est disponible.

De temps à autre, des organismes, et il ne m'en vient pas d'autres à l'esprit que la Croix-Rouge, faisaient savoir qu'ils nous fourniraient de l'information sur certains sujets, mais seulement si c'était officieusement. Et nous acceptions ça à l'avance. Nous disions que l'organisme nous fournirait des renseignements sur tel ou tel sujet, à la condition que cela soit officieux.

Et après avoir accepté cette condition, je crois que nous aurions brisé un engagement envers eux si nous avions gardé cela dans nos dossiers. »

15. À cet égard également, le procès-verbal de la réunion des 16, 17 et 18 mai 1989 et les notes contemporaines de Dr Hauser ne font pas état de cette crainte de ne pas avoir honoré un engagement pris envers la Croix-Rouge en conservant les cassettes et les transcriptions intégrales. Le procès-verbal et les notes contemporaines du Dr Hauser lient plutôt la décision de détruire les documents aux inquiétudes suscitées par leur accessibilité en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, et rien d'autre.
16. La crédibilité de ces explications sur ce qui a motivé la décision prise de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales est d'autant plus compromise lorsqu'on la replace dans son contexte. Il faut inclure dans le contexte pertinent les éléments suivants, qui sont examinés de manière plus détaillée à l'Annexe « A » du présent rapport :
  - I. Au moment où a été prise la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales, quelqu'un avait formulé par écrit une demande d'accès à l'information le 25 avril 1989 à l'égard des documents du Comité, demande qui avait été reçue à la Direction générale des services et de la promotion de la santé le 1<sup>er</sup> mai 1989. Le numéro HS-0030 avait été attribué à cette demande, puis, plus tard, le numéro HS-0097. (Cette demande est aussi enregistrée sous le numéro HP1218 à la Direction générale de la protection de la santé et sous le numéro 6014-L5-1 à la Direction générale des services et de la promotion de la santé.) Le Secrétariat du Comité canadien du sang avait été informé de cette demande par le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de la Direction générale des services et de la promotion de la santé et en avait reçu copie le jour même, soit le 1<sup>er</sup> mai 1989. À la lecture de cette demande, il apparaît qu'une partie des documents dont il est question et

qui ont été ultérieurement détruits faisaient l'objet de celle-ci. Le ministère a demandé une prorogation du délai requis pour traiter cette demande, le 30 mai 1989. Il y a en fait répondu le 11 août, le 6 septembre et le 28 septembre 1989. Malheureusement, les cassettes et les transcriptions intégrales avaient été détruites entre le 24 mai et le 4 août 1989, — avant qu'on ait répondu intégralement à cette demande d'accès à l'information.

- II. Avant que ne soit prise la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales, les membres du Comité avaient été informés (procès-verbal de la réunion du Comité des 8, 9 et 10 février 1988) d'un avis juridique selon lequel les documents en possession du Secrétariat du Comité n'étaient pas exclus du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'on ne pouvait en refuser la communication conformément à la Loi qu'en invoquant les dispositions relatives aux exceptions prévues dans la Loi. C'est la position qu'avait adoptée Maureen Law, Sous-ministre de Santé Canada, le 20 avril 1988. Cette décision a été communiquée aux membres du Comité par le président pendant la réunion des 21 et 22 avril 1988. De septembre 1987 à mai 1989, le Secrétariat a reçu moins de 10 demandes d'accès à l'information.
- III. Au moment où a été prise la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales, des poursuites judiciaires se rapportant aux produits sanguins contaminés avaient été intentées contre la Société canadienne de la Croix-Rouge (La Croix-Rouge), et le Comité discutait alors des problèmes sous-jacents liés à la responsabilité et à l'indemnisation.
- IV. Au moment où a été prise la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales, le directeur général du Secrétariat du Comité et le sous-secrétaire général des Opérations à la Société canadienne de la Croix-Rouge ont eu des discussions sur les conséquences de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* pour la Croix-Rouge et le voeu de cette dernière de ne pas remettre ses documents au Comité de crainte qu'ils ne soient rendus publics, compte tenu des préoccupations relatives aux poursuites judiciaires potentielles et celles déjà intentées et à la responsabilité de la Croix-Rouge à cet égard.
- V. Au moment où a été prise la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales, le directeur général du Secrétariat du Comité et un haut fonctionnaire de Santé Canada responsable de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* discutaient d'options sur la façon de soustraire les documents de la Société canadienne de la Croix-Rouge au droit de l'accès à l'information.
- VI. Au moment où a été prise la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales, les membres du Comité s'inquiétaient du caractère délicat des renseignements contenus dans les documents.
17. À la lumière de ce contexte, j'en arrive aux conclusions suivantes :

## Les conclusions

18. De 1982 à 1989, on a enregistré les réunions du Comité et réalisé des transcriptions intégrales à partir des cassettes. Les transcriptions intégrales étaient préparées par le Secrétariat du Comité canadien du sang. Ces cassettes et ces transcriptions intégrales étaient, jusqu'au moment de leur destruction, gardées par le Secrétariat du Comité. Les documents du Secrétariat du Comité étaient sous le contrôle de Santé Canada. Il me semble donc que les cassettes et les transcriptions intégrales étaient assujetties à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.
19. Ces cassettes et transcriptions intégrales ne servaient pas qu'à aider à établir des procès-verbaux du Comité; au fil des ans, elles ont eu plusieurs usages, par exemple :
  - faciliter la recherche à l'égard d'exposés scientifiques et de discussions d'ordre stratégique;
  - fournir une source fiable de référence, si nécessaire, pour la résolution de conflits quant aux positions adoptées ou aux décisions prises pendant les réunions du Comité;
  - à titre de document de référence pour obtenir un avis juridique ou pour instruire un conseiller juridique.

Par conséquent, et nonobstant l'existence d'une demande d'accès à l'information en voie de traitement à la même époque, il n'est pas établi que ces documents puissent être considérés comme étant de nature « préparatoire » ou « transitoire » et être détruits sans l'autorisation de l'Archiviste national.
20. La décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales a été prise pendant la réunion du Comité des 16, 17 et 18 mai 1989.
21. Les cassettes et les transcriptions ont en fait été détruites entre le 24 mai et le 4 août 1989.
22. Dr Hauser a assisté pour la première fois à une réunion du Comité les 22 et 23 février 1989, afin d'y être présenté comme étant celui qui occuperait prochainement le poste de directeur général. Il n'a cependant commencé à travailler au Secrétariat qu'à la date de son entrée en fonction, soit le 28 mars 1989. La réunion pendant laquelle a été prise la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales était la première à laquelle assistait Dr Hauser en sa qualité de directeur général du Secrétariat du Comité.
23. De deux choses l'une, soit que Dr Hauser a recommandé la destruction de ces cassettes et de ces transcriptions intégrales, ou, soit que Dr Hauser l'a appuyée mais dans les deux cas, dans le but d'éviter que ces documents ne deviennent assujettis au droit d'accès. Ce n'est pas par pure coïncidence que la décision a été prise dans le contexte des inquiétudes liées aux problèmes de la responsabilité associés aux produits sanguins contaminés et à la préoccupation connexe de la Société canadienne de la Croix-Rouge quant à la nature confidentielle de ses documents.

24. Me préoccupe au plus haut point ma conclusion selon laquelle, au moment où a été prise la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales, Dr Hauser savait ou aurait dû savoir qu'une demande avait été faite en bonne et due forme, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, pour l'obtention de ces documents (et d'autres documents). Cette demande avait été reçue le 1<sup>er</sup> mai 1989, tout juste 15 jours avant qu'ait été prise la décision de détruire les documents. La demande visait beaucoup de documents : elle couvrait certainement plusieurs transcriptions intégrales ainsi que de l'information fournie par la Croix-Rouge. Même si Dr Hauser a témoigné qu'il ne se souvenait pas de cette demande en question, celle-ci, de par sa nature et suivant la pratique bien établie au Secrétariat, aurait dû lui être signalée par l'un ou l'autre des quatre employés du Secrétariat. Et, même s'il n'était pas au courant de la demande de communication, Dr Hauser aurait dû vérifier avec diligence s'il y avait des demandes d'accès à l'information en voie de traitement avant de donner suite à la décision de détruire les documents.
25. Qu'il soit possible ou non qu'une partie ou que la totalité des transcriptions pertinentes soit visée par une exception prévue dans la loi, le demandeur avait néanmoins le droit d'être informé de l'existence de ces documents, de son droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information s'il y avait un refus de lui communiquer une partie ou la totalité de ces documents et, en dernière analyse, de son droit d'intenter un recours en révision devant la Cour fédérale de la décision de refus.
26. Il me semble également qu'au moment où a été prise la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales, Dr Hauser savait ou aurait dû savoir que leur destruction était irrégulière parce qu'il connaissait de façon générale les responsabilités que lui confère la *Loi sur l'accès à l'information* et qu'il était au courant des avis juridiques confirmant que les documents en possession par le Secrétariat du Comité étaient assujetties à l'application de la Loi et qu'il avait la responsabilité de s'assurer qu'une réponse complète soit donnée à cette demande d'accès à l'information qui englobait certains des documents dont la destruction avait été proposée.
27. David Beavis, cadre de haut niveau au ministère et responsable de l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information*, a aussi sa part de responsabilité. Dr Hauser l'a consulté avant le 5 mai 1989 au sujet des préoccupations de la Société canadienne de la Croix-Rouge quant au caractère confidentiel de certains renseignements. Ce cadre n'a pas, à mon avis, fourni la direction éclairée requise dans sa sphère de compétence. En fait, à l'issue de la conversation, Dr Hauser avait compris qu'il pouvait adopter des approches dans le traitement des renseignements et des documents de la Société canadienne de la Croix-Rouge ne respectant ni la *Loi sur l'accès à l'information* ni la *Loi sur les Archives nationales du Canada*. De plus, Dr Hauser a confirmé ce qu'il avait compris de sa conversation avec M. Beavis dans un projet de lettre destinée à la Société canadienne de la Croix-Rouge, projet que Dr Hauser a envoyé à M. Beavis pour avoir ses commentaires. M. Beavis n'a jamais conseillé à Dr Hauser de rejeter les options suivantes à l'égard des documents de la Société canadienne de la Croix-Rouge :

- i) accepter de recevoir les documents de la Société canadienne de la Croix-Rouge, les utiliser dans le courant des opérations, puis les renvoyer sans en faire la moindre copie; et/ou
- ii) envoyer des employés du Secrétariat du Comité dans les locaux de la Société canadienne de la Croix-Rouge pour examiner les documents nécessaires aux opérations du Comité, mais veiller à ce qu'aucun document ne soit ramené aux bureaux du Secrétariat du Comité.

La première option, à mon sens, représente une disposition de documents à laquelle l'on ne saurait recourir sans l'autorisation de l'Archiviste national du Canada. Les deux options représentent en fait des stratagèmes pour contourner le droit d'accès en cherchant à éviter toute apparence qu'un document de la Société canadienne de la Croix-Rouge dont le Secrétariat du Comité avait besoin, n'ait été sous le contrôle du Secrétariat du Comité. Il est clair que la seconde option a été mise en oeuvre.

28. Cependant, rien ne prouve que M. Beavis a joué un rôle ou qu'il ait eu une connaissance préalable à l'égard de la décision de détruire les cassettes et les transcriptions intégrales.

## **Le sommaire des conclusions**

29. En résumé, je conclus que la plainte est fondée. Au moment où les membres du Comité décidaient de donner instruction à Dr Hauser de détruire les transcriptions intégrales, Dr Hauser était un employé chevronné, de haut niveau, de Santé Canada. Il connaissait ses obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et il savait, ou aurait dû savoir, qu'une demande d'accès à l'information relative aux cassettes et aux transcriptions intégrales avait été reçue. Il incombait à Dr Hauser de refuser d'appuyer ou d'exécuter la décision du Comité tant qu'il n'aurait pas reçu des conseils ou des autorisations supplémentaires dans l'administration fédérale quant à l'un ou l'autre des aspects relatifs à l'accès à l'information et aux archives. Il ne s'est pas acquitté de cette responsabilité. Au contraire, il me semble que Dr Hauser a pris, avec l'approbation des membres du Comité, des mesures tout en sachant ou en ayant dû savoir qu'elles auraient pour effet de contrecarrer le droit d'accès d'une personne et le droit d'accès général conféré au public; — des mesures qui ont manifestement atteint leur but.
30. Je félicite Guy Demers, ancien coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels au ministère jusqu'en 1988, pour sa volonté de faire en sorte que les responsables du Secrétariat du Comité respectent intégralement la *Loi sur l'accès à l'information*. J'estime, toutefois, qu'un cadre de haut niveau du ministère, David Beavis, responsable de l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information* au ministère, n'a pas fait preuve de diligence raisonnable, de jugement et d'initiative en fournissant des conseils à Dr Hauser quant aux alternatives irrégulières qui s'offraient pour répondre aux préoccupations de la Société canadienne de la Croix-Rouge sur le caractère confidentiel de certains renseignements.

## Les recommandations

31. À la lumière de ces conclusions, je recommande qu'un exemplaire du présent rapport et de ses annexes, y compris les originaux des documents de Santé Canada énumérés à l'Annexe « B », soient fournis à la Commission d'enquête Krever pour examen.
32. Je crois comprendre que Dr Hauser n'est plus à l'emploi de Santé Canada. Je ne puis donc pas recommander que votre ministère prenne des mesures pour qu'il rende compte de ses actes. M. Beavis est, je crois comprendre, à l'emploi de Santé Canada en tant que directeur général des Projets spéciaux à la Direction générale des services ministériels. Par conséquent, je recommande qu'une formation adéquate et des directives claires soient fournies aux employés cadres de Santé Canada, y compris M. Beavis, afin de les sensibiliser davantage aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*, pour éviter que ne se répète une situation semblable à celle dont il est question ici. Je mettrai à votre disposition des membres de mon personnel afin d'aider vos fonctionnaires à élaborer un plan de formation et des directives appropriées. Je suis gré à votre Sous-ministre de s'être engagée à ce que des mesures soient prises pour faire en sorte que les fonctionnaires de tous les niveaux du ministère soient sensibilisés comme il se doit à cette question.
33. Je réitère les recommandations que j'ai faites auparavant à Santé Canada, en décembre 1994, concernant la nécessité d'instaurer un mécanisme de contrôle central à l'égard de tous les dossiers de Santé Canada, un système central de classification des dossiers, un meilleur suivi des systèmes de gestion de dossiers des directions générales et un mécanisme de contrôle central à l'égard de la destruction des dossiers du ministère.
34. Je vous saurais gré de me faire savoir si vous avez l'intention de donner suite à chacune de mes recommandations.
35. En terminant, je tiens à remercier votre Sous-ministre, Michèle Jean, pour sa collaboration pendant toute mon enquête. Dès le début, elle a montré sa volonté d'aller au fond des choses. En fait, ma lettre l'informant de ma décision d'entreprendre cette enquête a pratiquement croisé une communication émanant d'elle et m'invitant à examiner la situation. Bien entendu, je remercie toutes les personnes, y compris les fonctionnaires de Santé Canada, qui par les témoignages qu'ils ont rendus et l'ensemble des documents qu'ils ont produits m'ont beaucoup aidé dans ma tâche. Elles ont aussi droit à toute ma reconnaissance.

Dans sa réponse, le Ministre de la Santé a fait connaître au Commissaire son intention de donner suite à toutes les recommandations du Commissaire.

---

## Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1996-1997

---

ARTICLE DE LOI	N° DU CAS	
<b>6</b>	10-97	<b>Jeu de cache-cache</b> (P&O) (Trouver le document - Sans problème sérieux)
<b>9(1)b)</b>	01-97	<b>Communication en retard dans un but intéressé du rapport sur un libéré conditionnel ayant commis un meurtre et un suicide</b> (CNLC) (Prorogation du délai - Consultations)
	06-97	<b>Avertissement</b> (CISR) (Prorogation du délai - Consultations)
<b>10(3)</b>	06-97	<b>Avertissement</b> (CISR) (Présomption de refus)
	08-97	<b>Atermoiements pour quelques sondages!</b> (BCP) (Présomption de refus)
<b>13(1)(a)</b>	04-97	<b>À côté de la cible</b> (BCP) (Renseignements obtenus à titre confidentiel - Gouvernement d'un État étranger - Organisme)
<b>13(2)</b>	04-97	<b>À côté de la cible</b> (BCP) (Renseignements obtenus à titre confidentiel - Consentement à la communication - Publics)
<b>14</b>	12-97	<b>Souci exagéré de l'unité</b> (AGR) (Affaires fédérales-provinciales - Risquerait vraisemblablement - Préjudice - Orientations - Mesures adoptées)
<b>15(1)</b>	04-97	<b>À côté de la cible</b> (BCP) (Risquerait vraisemblablement - Préjudice - Affaires internationales)
<b>16(1)(c)</b>	14-97	<b>À la recherche du responsable d'indiscrétions à la CISR</b> (CISR) (Enquêtes licites - Pourrait vraisemblablement - Nuire)
	03-97	<b>Une commission d'enquête publique demande le secret</b> (DN) (Enquêtes licites - Pourrait vraisemblablement - Nuire)
<b>16(3)</b>	05-97	<b>Certains documents glissent entre les mailles du filet</b> (GRC) (Exercice de

fonctions de police - Provinciale ou municipale)

- 19(2)** 09-97 **Les audiences de libération conditionnelle : dans quelle mesure sont-elles publiques?** (CNLC) (Renseignements personnels - Divulgence autorisée - Consentement - Public y a accès)
- 02-97 **Qui sont les bénéficiaires des pensions de l'État?** (TPSGC) (Renseignements personnels - Divulgence autorisée - Public y a accès - Consentement - Intérêt public)
- 22** 11-97 **Avantage indu** (AECI) (Essais, épreuves, examens, vérifications - Nuirait - Exploitation - Résultats d'opérations)
- 23** 07-97 **Moyen de pression** (RC) (Secret professionnel qui lie un avocat à son client)
- 69** 06-97 **Avertissement** (CISR) (Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine - Cabinet)
- 07-97 **Moyen de pression** (RC) (Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine - Cabinet)
- 71** 13-97 **Manuels et salles de lecture** (RC) (Manuels - Se servent les fonctionnaires - Programmes ou activités de l'institution - Bureaux de l'institution - Où il est possible sans problèmes sérieux de le faire)

## **Abréviations**

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

AECI	Affaires étrangères et Commerce international
AGR	Agriculture et Agro-alimentaire Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
CISR	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
CNLC	Commission nationale des libérations conditionnelles
DN	Ministère de la Défense nationale
GRC	Gendarmerie royale du Canada
P&O	Pêches et Océans
RC	Revenu Canada, Douanes, Accise et Impôt
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

---

## Enquêtes

---

Pendant l'année visée par le présent rapport, le Commissaire a reçu 1 382 plaintes contre des institutions du gouvernement (voir le Tableau 1). Il est particulièrement inquiétant de constater que 45.1 pour-cent de toutes les plaintes (terminées) concernent des retards (voir le Tableau 2). En comparaison, en 1994-1995, les retards ont représenté 35.6 pour-cent des plaintes et en 1995-1996, 55.1 pour-cent. Ce pourcentage constamment élevé de plaintes relatives à des retards révèle un problème systémique quand il s'agit de respecter les délais de réponse.

Le Commissariat a enquêté de façon non officielle sur cinq grands ministères et a constaté qu'ils n'ont pas répondu aux demandes de communication dans les délais prescrits dans une proportion de 44 à 74 pour-cent. Comme la situation est probablement la même au sein d'autres ministères, la question des retards demeure au premier rang des priorités du Commissaire à l'information.

La bonne nouvelle est que la grande majorité des plaintes ont été réglés. Selon le Tableau 2, 1 497 enquêtes sur des plaintes ont été terminées; 64.3 pour-cent ont été réglées par l'adoption de mesures correctives jugées satisfaisantes par le Commissaire, alors que dans 26.1 pour-cent des cas, le bien-fondé de la plainte n'a pas été établi. Dans 9 cas, soit 0,6 pour-cent de toutes les plaintes terminées, il n'y a pas eu de résolution satisfaisante. Au moment de la rédaction du présent rapport, tous les cas non réglés étaient en instance devant la Cour fédérale.

Comme le Tableau 3 l'indique, le temps de traitement des enquêtes sur les plaintes est de plus en plus long. Le Commissariat a exploré tous les moyens possibles d'améliorer la productivité; sans les ressources nécessaires pour engager des enquêteurs additionnels, les plaignants devront attendre plus longtemps les conclusions des enquêtes. Ce retard accru au Commissariat est particulièrement déplorable si l'on songe que, comme on l'a indiqué plus haut, 45.1 pour-cent des plaintes qui sont déposées auprès du Commissaire concernent des retards inacceptables. Ce n'est pas en cumulant les retards que nous donnerons satisfaction aux clients!

Le Tableau 3 montre aussi que 1 497 enquêtes ont été terminées pendant l'année. Bien que le nombre d'enquêtes non terminées soit inférieur à celui de l'an dernier, il n'en demeure pas moins à un niveau inacceptable.

Voici les cinq institutions qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 1996-1997 (une ventilation totale par ministère figure au Tableau 4 et une ventilation par province, au Tableau 5) :

- Revenu Canada
- Défense nationale

- Citoyenneté et Immigration Canada
- Commission de l'immigration et du statut de réfugié
- Justice Canada

L'an dernier, ces cinq institutions étaient :

- Défense nationale
- Finances
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Revenu Canada
- Santé Canada

Celles qui ne figurent plus sur la liste ont reçu des félicitations pour l'amélioration de leur rendement. Quant aux autres, elles sont en train de se fixer en permanence sur la liste et n'ont pas de quoi être fières. Il est temps que Revenu Canada, Défense nationale et Citoyenneté et Immigration Canada mettent tout en oeuvre, c'est-à-dire pratiques, procédures, ressources et formation, pour respecter les délais et recourir le moins possible aux exceptions.

Un chapitre entier du présent rapport est consacré aux problèmes survenus au ministère de la Défense nationale et aux recommandations présentées pour améliorer la situation (voir les pages 16-20).

## **Procédure d'enquête : Retards**

Les enquêtes sur les cas de retard prennent du temps, en plus d'être une source de confrontation. Les enquêteurs cherchent les causes des retards et tentent d'obtenir des ministères la promesse qu'ils répondront dans un délai raisonnable, en respectant la date fixée. Des ministères hésitent à promettre des mesures correctives et ne fournissent pas facilement des explications détaillées concernant la raison du retard, le nom du responsable et les mesures prévues pour empêcher que la situation ne se reproduise.

Le processus d'instruction des plaintes ne semble pas résoudre de façon satisfaisante le problème de plus en plus marqué des retards (aucune pénalité n'est imposée au ministère visé et les longues enquêtes ne font que prolonger l'attente du demandeur). En utilisant les techniques traditionnelles d'ombudsman telles que la persuasion, la discussion et même la dénonciation, le Commissaire n'a pas réussi à obtenir des hauts fonctionnaires leur engagement à répondre dans les délais prescrits. Par conséquent, la seule option qui lui reste aux termes de la Loi est de demander l'aide de la Cour fédérale, ce qu'il fera, à contrecœur cependant. Au cours des prochaines semaines, les ministères à problèmes qui semblent incapables de s'acquitter de leurs obligations en matière de respect des délais seront informés du

processus d'enquête rationalisé. Le nouveau processus vise à réduire au maximum la durée des enquêtes sur les retards et à faire comparaître en justice les ministères récalcitrants dans les plus brefs délais.

## **Procédure d'enquête : Pouvoirs**

Pendant l'année, des fonctionnaires se sont montrés surpris que, dans le cadre de quelques enquêtes, le Commissaire ait exercé certains des pouvoirs que lui confère le Parlement, notamment obliger des témoins à comparaître, recevoir des témoignages sous serment, enregistrer les témoignages, perquisitionner dans des locaux et interroger des fonctionnaires en privé sans la présence d'un représentant de l'employeur.

L'exercice de ces pouvoirs, laissé à la discrétion du Commissaire, continuera d'être l'exception plutôt que la règle. Cependant, le Commissaire n'hésitera pas à les invoquer dans les situations suivantes : la crédibilité est en cause; les témoignages se contredisent; l'on craint que les témoins ne collaborent pas entièrement ou ne soient pas d'une franchise totale; la nécessité d'agir dans les plus brefs délais; la preuve est extrêmement technique; pour des raisons pratiques évidentes.

Les fonctionnaires qui sont témoins doivent savoir que la *Loi sur l'accès à l'information* leur assure une grande protection. Par exemple, le paragraphe 36(3) prévoit que les dépositions faites par un témoin durant les enquêtes ne sont pas admissibles contre lui devant les tribunaux ni dans aucune autre procédure, sauf dans les cas où une personne est poursuivie (1) soit pour parjure, (2) soit pour entrave au Commissaire, ou (3) sauf dans les cas de recours en révision (ou les cas d'appel par la suite) devant la Cour fédérale en vertu des articles 41 ou 42.

De la même façon, la Loi exige que les enquêtes soient menées en privé et autorise le Commissaire à pénétrer dans les locaux du gouvernement et à s'entretenir en privé avec des fonctionnaires. Le Commissaire estime donc qu'il a le droit de refuser que les représentants de l'employeur du témoin assistent à l'entrevue avec le témoin. Le Commissaire, bien entendu, permettra à un témoin d'être représenté par son avocat tant que celui-ci ne représente pas d'autres témoins ou l'employeur.

Pendant les enquêtes, les fonctionnaires ne veulent pas être traités comme s'ils avaient commis des actes répréhensibles. Ils veulent qu'on les croit, qu'on leur fasse confiance et qu'on les traite avec courtoisie et équité. D'un autre côté, les fonctionnaires doivent se rendre compte que le Commissaire à l'information, de par son rôle, a l'obligation d'entreprendre chaque enquête avec une certaine dose de scepticisme. Rappelons-nous les paroles de Ronald Reagan lorsqu'on lui a demandé de faire confiance au président soviétique Mikhaïl Gorbatchev. M. Reagan a répondu : « Oui, faisons-lui confiance. Mais prenons soin de vérifier aussi! » Pour cette raison, le Commissaire demande aux fonctionnaires de comprendre qu'il est obligé de faire des recherches et de vérifier les éléments de preuve présentés. C'est à cause de

cette obligation que la Loi considère comme une infraction toute entrave au travail du Commissaire ou de ses enquêteurs. De son côté, le Commissaire s'engage à traiter les fonctionnaires avec courtoisie et respect pendant les enquêtes.

<b>Tableau 1</b>		
<b>ÉTAT DES PLAINTES</b>		
	<b>1<sup>er</sup> avril 1995 au 31 mars 1996</b>	<b>1<sup>er</sup> avril 1996 au 31 mars 1997</b>
Non achevées de l'année précédente	330	512
Ouvertes durant l'année	1 712	1 382
Achevées durant l'année	530	1 497
Sous enquête	512	397

<b>Tableau 2</b>						
<b>CONCLUSIONS DES PLAINTES</b>						
<i>du 1<sup>er</sup> avril 1996 au 31 mars 1997</i>						
<b>Conclusions</b>						
<b>Catégorie</b>	Réglée	Non-Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Refus de divulguer	338	6	266	31	641	42,8
Retard (présomption de refus)	519	2	58	96	675	45,1
Prorogation de délai	49	-	23	3	75	5,0
Frais	28	-	20	3	51	3,4
Langue	-	-	1	-	1	0,1
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	29	1	22	2	54	3,6
<b>TOTAL</b>	<b>963</b>	<b>9</b>	<b>390</b>	<b>135</b>	<b>1 497</b>	<b>100%</b>
100%	64,3	0,6	26,1	9,0		

**Tableau 3**

**DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)**

Catégorie	94.04.01 - 95.03.31		95.04.01 - 96.03.31		96.04.01 - 97.03.31	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	5,87	432	6,26	471	7,39	641
Retard (présomption de refus)	2,36	342	2,54	843	2,79	675
Prorogation de délai	3,22	68	2,40	116	3,31	75
Frais	4,36	50	5,58	57	7,28	51
Langue	-	-	3,48	1	9,07	1
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	4,02	68	5,76	42	4,46	54
Moyenne	4,22	960	3,88	1 530	5,00	1 497

**Tableau 4**

**RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION  
(par institutions fédérales)**

*du 1<sup>er</sup> avril 1996 au 31 mars 1997*

<b>INSTITUTION FÉDÉRALE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non Réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonnée</b>	<b>TOTAL</b>
Administration de pilotage du Pacifique Canada	1	-	-	-	1
Affaires étrangères et Commerce international	21	-	7	6	34
Affaires indiennes et du Nord Canada	30	-	5	-	35
Agence canadienne de développement international	1	-	-	1	2
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	10	-	8	1	19
Agence spatiale canadienne	4	-	-	-	4
Agriculture Canada	9	-	7	1	17
Anciens combattants Canada	-	-	6	-	6
Archives nationales du Canada	7	-	11	-	18
Banque du Canada	2	-	-	-	2
Banque fédérale de développement du Canada	2	-	-	-	2
Bureau du Conseil privé	37	-	8	2	47
Bureau fédéral de développement regional (Québec)	-	-	1	-	1
Bureau du Surintendant des institutions financières	2	-	1	1	4
Citoyenneté et Immigration	90	-	19	51	160
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	3	-	-	-	3
Commission canadienne des droits de la personne	2	-	1	-	3
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	48	3	31	1	83
Commission de contrôle de l'énergie atomique	2	-	1	-	3
Commission de la Fonction publique	2	-	-	-	2

<b>Tableau 4</b>					
<b>INSTITUTION FÉDÉRALE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non Réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonnée</b>	<b>TOTAL</b>
Commission des lieux et monuments historiques du Canada	1	-	-	-	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	3	-	2	-	5
Conseil du Trésor du Canada - Secrétariat	2	-	9	1	12
Conseil des Arts du Canada	3	-	1	-	4
Conseil national de recherches Canada	1	-	2	-	3
Corporation commerciale canadienne	3	-	-	-	3
Défense nationale	184	4	61	7	256
Développement des ressources humaines Canada	17	-	8	1	26
Diversification de l'économie de l'Ouest	-	-	-	1	1
Environnement Canada	14	-	9	1	24
Finances	30	-	3	-	33
Gendarmerie royale du Canada	30	-	23	2	55
Industrie Canada	5	-	13	-	18
Investissement Canada	-	-	-	1	1
Justice	28	-	25	1	54
Monnaie royale canadienne	1	-	-	-	1
Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers	1	-	-	-	1
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	3	-	2	-	5
Patrimoine canadien	18	-	26	1	45
Pêches et Océans	33	-	15	2	50
Ressources naturelles Canada	4	-	2	1	7
Revenu Canada	166	-	16	41	223
Santé Canada	25	-	31	4	60
Service canadien du renseignement de sécurité	2	-	1	1	4
Service correctionnel Canada	41	-	4	1	46
Société d'assurance-dépôts du Canada	-	-	1	-	1
Société canadienne d'hypothèques et de logement	3	-	2	-	5
Société canadienne des ports	2	-	-	-	2
Solliciteur général Canada	3	-	3	-	6
Statistiques Canada	1	-	3	-	4

Transports, Bureau de la sécurité des	1	-	-	-	1
Transports Canada	30	-	10	2	42
Travaux publics et Services gouvernementaux	35	2	12	3	52
<b>TOTAL</b>	<b>963</b>	<b>9</b>	<b>390</b>	<b>135</b>	<b>1497</b>

<b>Tableau 5</b>			
<b>RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES</b>			
<b>(par lieu de résidence des plaignants)</b>			
<i>du 1<sup>er</sup> avril 1996 au 31 mars 1997</i>			
		Reçues	Fermées
Hors Canada		23	22
Terre-Neuve		15	17
Île-du-Prince-Édouard		3	3
Nouvelle-Écosse		45	32
Nouveau-Brunswick		20	18
Québec		399	411
Région de capitale		467	517
Ontario		166	177
Manitoba		35	42
Saskatchewan		16	15
Alberta		52	56
Colombie-Britannique		105	164
Yukon		1	1
Territoires du Nord-Ouest		35	22
<b>TOTAL</b>		<b>1382</b>	<b>1497</b>

---

## **Gestion intégrée**

---

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée partagent des bureaux et des services de soutien administratif, mais travaillent séparément, en vertu de leurs lois habilitantes respectives. Les services administratifs, fournis par la Direction générale des services intégrés, sont centralisés pour éviter le double emploi et faire épargner de l'argent au gouvernement comme aux programmes. Ce sont : les finances, le personnel, la prestation de conseils et de soutien en matière de technologie de l'information et l'administration générale.

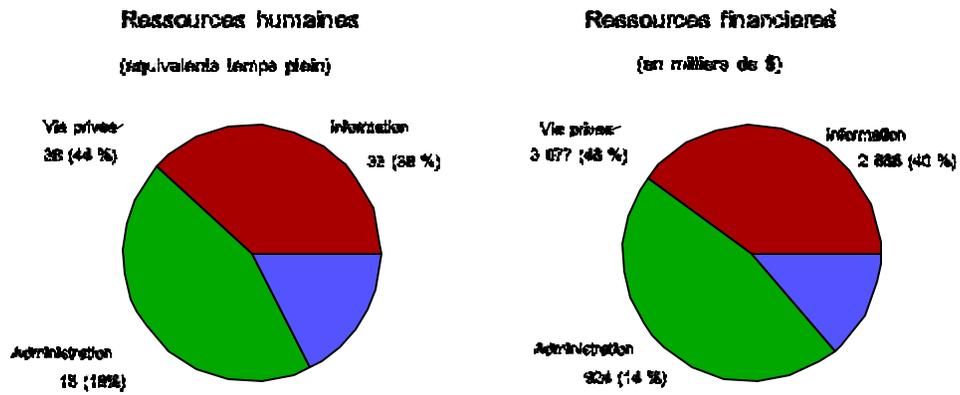
La Direction générale a 15 employés et a un budget équivalant à quelque 15 pour-cent des dépenses de programme totales pour 1996-1997.

### **Nos ressources**

Le Commissariat à l'information avait un budget de 2 651 000 \$ pour 1996-1997. Les dépenses réelles pour 1996-1997 se sont élevées à 2 667 963 \$, dont 2 273 206 \$ pour les dépenses liées au personnel et 259 691 \$ pour l'achat de services professionnels et spéciaux, c'est-à-dire plus de 95 pour-cent des dépenses totales. Le reste, soit 135 066 \$, a couvert tous les autres frais, comme l'impression, les déplacements, le matériel de bureau et les fournitures.

Le détail des dépenses réelles est présenté au Tableau 1 (Utilisation des ressources par organisme/activité) et au Tableau 2 (Ventilation par article de dépense).

**Tableau 1 :**  
**Utilisation des ressources par organisme/activité**



<b>Tableau 2 : Ventilation par article de dépense</b>				
	<b>Information</b>	<b>Vie privée</b>	<b>Gestion intégrée</b>	<b>Total</b>
Salaires	1 996 206	2 169 513	593 447	4 759 166
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	277 000	323 000	93 000	693 000
Transports et communications	48 979	59 566	128 191	236 736
Information	23 531	66 867	2 010	92 408
Services professionnels et spéciaux	259 691	421 326	40 231	721 248
Locations	3 863	14 316	14 653	32 832
Achats de services de réparation et d'entretien	12 515	2 130	7 356	22 001
Services publics, fournitures et approvisionnements	30 418	13 042	35 738	79 198
Acquisition de machines et d'équipement	15 105	5 693	9 335	30 133
Autres dépenses	655	1 122	516	2 293
<b>Total</b>	<b>2 667 963</b>	<b>3 076 575</b>	<b>924 477</b>	<b>6 669 015</b>

**Note :** Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés à la rubrique des commissariats dans les Comptes publics 1996-1997.