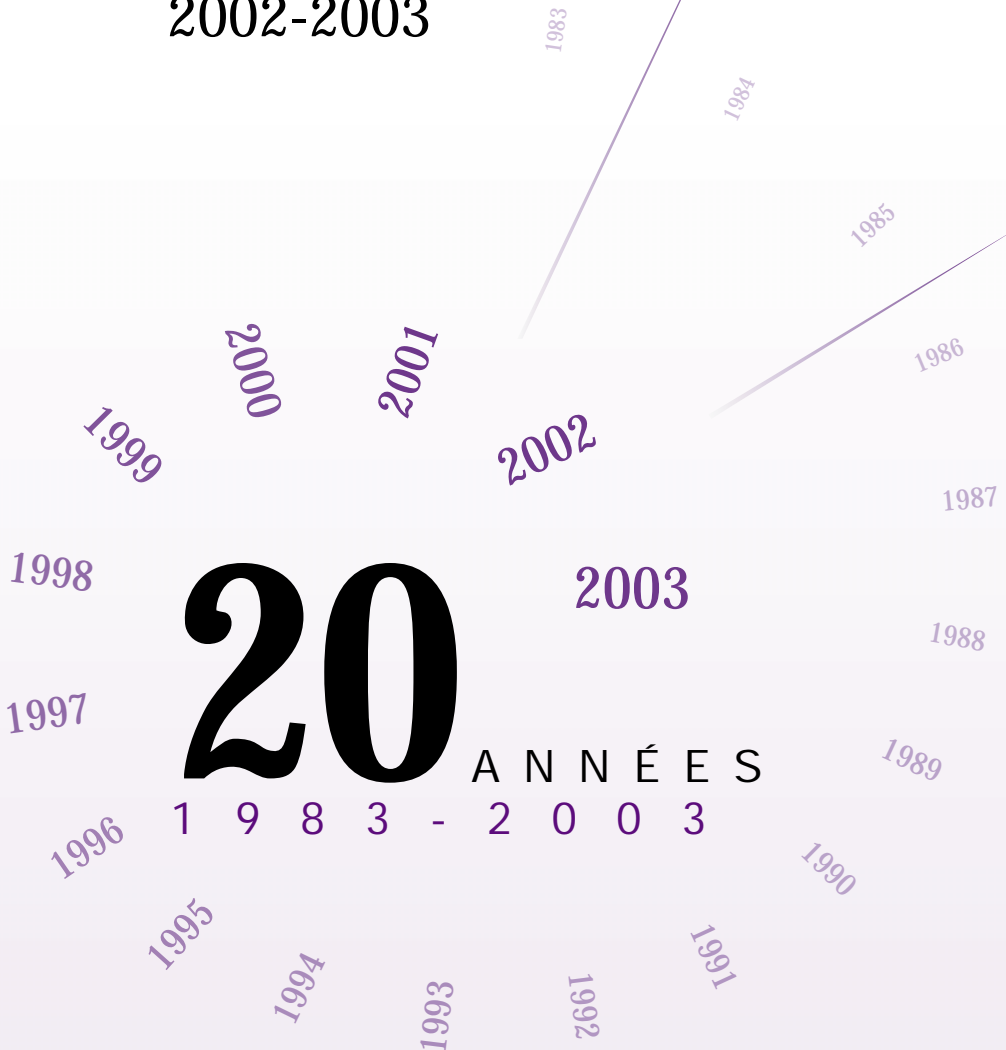




Commissaire  
à l'information  
du Canada

Information  
Commissioner  
of Canada

# Rapport annuel du Commissaire à l'information 2002-2003





# Rapport annuel du Commissaire à l'information 2002-2003

“L’avenir de la démocratie canadienne dépend de l’ouverture sur les gens, à moins qu’on n’ait de véritables raisons de craindre que cette ouverture ne mette notre société en danger.”

Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens,  
Rapport du comité sénatorial permanent  
de la défense et de la sécurité,  
janvier 2003 à la page 160

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

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190

**general@infocom.gc.ca**

**www.infocom.gc.ca**

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2003

No. de cat. IP20-1/2003

ISBN 0-662-67342-5

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

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

juin 2003

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

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2002 au 31 mars 2003.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

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

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

juin 2003

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

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2002 au 31 mars 2003.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

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

L'honorable John M. Reid, c.p



# RAPPORT ANNUEL 2002-2003

## Table des matières

MANDAT .....	9
Chapitre I : VINGT ANS PLUS TARD : OÙ EN EST-ON? ..	11
A. Directives judiciaires .....	12
I. La justification du secret par le caractère confidentiel des documents du Cabinet .....	12
• La cause Babcock .....	13
• La cause Ethyl Canada .....	15
• La confidentialité des documents du Cabinet pour l'avenir .....	17
II. La zone de confidentialité des renseignements relatifs aux fonctionnaires .....	17
• L'affaire de la GRC .....	18
B. Vie privée et transparence : les données de recensement .....	20
C. Des causes épineuses (documents confidentiels du Cabinet) .....	23
• Le Commissaire à l'information dans l'impasse .....	24
• La vérificatrice générale dans l'impasse ...	26
D. Secret et antiterrorisme .....	27
E. La réforme de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> .....	28
Chapitre II : LA CRISE DE LA GESTION DE L'INFORMATION .....	31
A. Résumé .....	31
B. Des leviers de responsabilisation affaiblis .....	33
C. Mettons le cap dans la bonne direction .....	34
D. Les mesures à prendre .....	42



<b>Chapitre III :</b>	<b>ENQUÊTES ET EXAMENS</b>	51
	<b>A. Statistiques sur la charge de travail</b>	51
	<b>B. La procédure d'enquête démystifiée</b>	57
	La procédure informelle	57
	Directives pour les enquêtes formelles	58
	i) Le rôle de l'avocat	59
	ii) Les ordonnances de confidentialité	59
	iii) Le risque de commentaires négatifs	60
	<b>C. Normes de qualité de service</b>	60
	<b>D. Les retards</b>	64
	<b>E. La nouvelle priorité du Commissaire</b>	68
	<b>F. Les initiatives du Conseil du Trésor</b>	70
<b>Chapitre IV :</b>	<b>RÉSUMÉS DE CAS</b>	73
	<b>INDEX DES RÉSUMÉS DE CAS</b>	86
<b>Chapitre V :</b>	<b>LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LES TRIBUNAUX</b>	87
	<b>A. Le rôle de la Cour fédérale</b>	87
	<b>B. Le Commissaire et les tribunaux</b>	87
	<b>I) Affaires réglées</b>	87
	<b>II) Affaires en cours</b>	92
	a) Le Commissaire en tant que requérant	92
	b) Le Commissaire en tant qu'intimé	95
	c) Le Commissaire en tant qu'intervenant	98
	<b>C. Décisions de la Cour auxquelles le Commissaire n'est pas partie</b>	101
<b>Chapitre VI :</b>	<b>MODIFICATIONS LÉGISLATIVES</b>	125
<b>Chapitre VII :</b>	<b>L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA ET DANS LE MONDE</b>	129
<b>Chapitre VIII:</b>	<b>LES SERVICES INTÉGRÉS</b>	137
<b>Appendice A:</b>	<b>La désignation d'organisme d'enquête</b>	139
<b>Appendice B:</b>	<b>Fiches de rendement</b>	141

# MANDAT

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

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

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

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

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

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

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

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



# CHAPITRE I

## VINGT ANS PLUS TARD, OÙ EN EST-ON?

Il y a vingt ans, le 1er juillet 1983, la *Loi sur l'accès à l'information* entrait en vigueur au Canada. De ce jour, les Canadiens ont eu le droit d'avoir accès aux documents détenus par les institutions du gouvernement fédéral (sous réserve de certaines exceptions limitées) et le droit, s'ils se voyaient refuser l'accès à des documents, de faire examiner ces refus, indépendamment du gouvernement, par le Commissaire à l'information et par les tribunaux fédéraux. Deux décennies, cela n'est pas long dans la vie d'un droit légal. Et pourtant, durant sa courte vie, la capacité de la *Loi sur l'accès à l'information* à surmonter les obstacles à la transparence (qu'oppose une culture du secret profondément enracinée dans la structure gouvernementale), a été mise à l'épreuve encore et encore. La Loi a su relever le défi et elle a fait la preuve de sa capacité à régler les problèmes associés aux délais et frais excessifs et aux demandes d'exemption. Compte tenu des cas de falsification, dissimulation et destruction de documents, le Parlement a modifié la loi sur l'accès pour permettre de régler ces problèmes également. Le fait de s'adonner à ces activités ou de les conseiller est désormais considéré comme une infraction passible d'une peine d'emprisonnement maximale de deux ans ou d'une amende ne dépassant pas 10 000 dollars ou des deux.

Jusqu'à la présente période de déclaration, quatre grands obstacles seulement s'opposent toujours au droit

d'accès. Trois d'entre eux sont issus du point de vue du gouvernement selon lequel 1) la Loi donne au gouvernement le droit et l'obligation échappant au contrôle judiciaire d'exclure du droit d'accès toute information qu'il juge être un « document confidentiel du Cabinet », 2) la Loi limite le droit d'accès public par une zone largement définie de protection des renseignements concernant les fonctionnaires, 3) la Loi ne s'applique pas aux documents conservés dans les bureaux des ministres ou du Premier ministre. Le quatrième obstacle est issu de la crise de la gestion de l'information au gouvernement.

Cette année, les deux premiers de ces obstacles à l'accès public ont été levés par la Cour suprême du Canada et par la Cour d'appel fédérale dans trois décisions unanimes. La Cour suprême du Canada a conclu que les décisions du gouvernement, lorsqu'il décide de refuser l'accès à des documents en invoquant le fait qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet, peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire par des tribunaux ou par des organismes comme le Commissariat à l'information.

De son côté, la Cour d'appel fédérale a ordonné au gouvernement de réduire la zone de secret entourant les documents confidentiels du Cabinet. La Cour a ordonné au greffier du Conseil privé de commencer à respecter la volonté du Parlement (telle qu'elle est formulée dans la *Loi sur l'accès à l'information*) en divulguant les

documents, ou les parties de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses et des solutions au Cabinet pour qu'il prenne des décisions.

C'est aussi cette année que la Cour suprême du Canada a conclu que la confidentialité associée aux renseignements concernant les fonctionnaires est bien moindre que ce que le gouvernement a voulu faire croire. Elle a rappelé au gouvernement que la responsabilisation est une valeur dont il y a lieu de tenir compte dans la délimitation de la confidentialité de ces renseignements.

Dans toutes ces décisions, nos tribunaux supérieurs ont bel et bien rappelé que l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* est de responsabiliser le gouvernement et de limiter sa capacité à opposer la nécessité du secret à l'examen public.

Ces trois décisions (analysées plus loin) sont autant de cadeaux très significatifs pour les vingt ans de la *Loi sur l'accès à l'information*. Elles sont le bouquet de cette année de déclaration.

Il faut cependant rappeler qu'il reste encore à régler la question du secret des documents conservés dans les bureaux des ministres et du Premier ministre. Le Commissariat à l'information continue de faire enquête à ce sujet, et la question fait l'objet de demandes du gouvernement auprès de la Section de première instance de la Cour fédérale. Il reste encore également à régler les graves lacunes de la gestion de l'information au gouvernement. Nous analyserons cette question plus en détail au chapitre II (pages 31 à 49).

Durant la courte vie de cette Loi, elle a su faire la preuve de sa capacité à

surmonter les modes de résistance inventés par les gouvernements. En un mot comme en cent, on voit bien, rétrospectivement, que le Parlement a fait preuve d'une prescience remarquable en adoptant cette loi, qui, non seulement formule avec soin les circonstances limitées et précises dans lesquelles le secret est autorisé, mais exprime clairement sont objet pour guider les ministres, les commissaires à l'information et les tribunaux lorsqu'ils sont appelés à déterminer si tel ou tel document remplit les stricts critères de la Loi en matière de secret.

La bureaucratie nourrit cependant une profonde nostalgie à l'égard d'une époque où les fonctionnaires contrôlaient l'information et l'interprétation du message. Les fonctionnaires n'ont pas renoncé à leur lutte pour affaiblir la Loi, mais ils se sont progressivement rendus compte que la révision de la Loi était la seule stratégie efficace qui leur restait. Cette stratégie est en cours, et c'est ce qui a incité le Commissaire à l'information, cette année, à présenter un rapport spécial au Parlement pour l'alerter et le sensibiliser au danger que représente le projet gouvernemental de révision de la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous analysons cette question aux pages 28 à 30.

## A. DIRECTIVES JUDICIAIRES

### 1) La justification du secret par le caractère confidentiel des documents du Cabinet

Dans les dernières journées d'audience du Comité, avant que la *Loi sur l'accès à l'information* soit soumise au vote final du Parlement, le gouvernement libéral de l'heure, dirigé par Pierre E. Trudeau, a apporté deux modifications

au projet de loi. Premièrement, le gouvernement supprimait la disposition créant une exemption pouvant faire l'objet d'un contrôle judiciaire pour les documents confidentiels du Cabinet pour y substituer un article prévoyant que la Loi ne s'appliquait pas à ces documents. Deuxièmement, le gouvernement modifiait les articles de la Loi concernant le pouvoir du Commissaire à l'information et des tribunaux d'examiner ces documents. Ces modifications ont supprimé le pouvoir du Commissaire à l'information et des tribunaux d'examiner les documents confidentiels du Cabinet dans le cadre de l'examen des refus d'accès. Les nouvelles dispositions limitaient leur pouvoir d'examen aux seuls documents auxquels la Loi s'appliquait.

Au même moment, le gouvernement modifiait la *Loi sur la preuve au Canada* pour instaurer un mécanisme par lequel le gouvernement pouvait invoquer la confidentialité des documents du Cabinet devant n'importe quel tribunal ou organisme habilité à ordonner la production de documents. Le mécanisme prévu dans la *Loi sur la preuve au Canada* était un certificat délivré par un ministre de l'État ou par le greffier du Conseil privé, lequel certificat, une fois délivré, empêchait le tribunal ou l'organisme en question d'examiner l'information protégée par le certificat ou d'en ordonner la production.

Lorsque les projets de loi comportant ces modifications ont été adoptés en 1983, le gouvernement a décidé qu'il était dans l'obligation d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet à chaque fois que la question se poserait. Il a par ailleurs

décidé que lorsqu'un ministre ou le greffier du Conseil privé déciderait d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet, cette décision ne serait pas assujettie au contrôle judiciaire d'un tribunal ou du Commissaire à l'information. Depuis 1983, les gouvernements estiment qu'ils n'ont pas d'autre choix, sur le plan juridique, que d'accepter la décision du fonctionnaire affirmant que les documents en questions ont qualité de documents confidentiels du Cabinet. Il faut reconnaître que les tribunaux ont, dans certaines causes, étayé cette large interprétation du gouvernement au sujet de son pouvoir illimité d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet.

### **La cause Babcock**

L'interprétation du gouvernement a été soumise à l'examen de la Cour suprême du Canada au cours de la présente année de déclaration dans une cause où un groupe d'avocats de la Couronne en litige avec le gouvernement alléguaient que les avocats de Vancouver devraient être rémunérés de la même façon que ceux de Toronto. Durant les étapes préalables au procès, le gouvernement a communiqué certains documents aux avocats de Vancouver, mais, lorsque l'affaire a été portée devant le tribunal, le gouvernement a délivré un certificat en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* pour déclarer que les documents divulgués antérieurement étaient des documents confidentiels du Cabinet et que, par conséquent, ils ne pouvaient être invoqués par la partie adverse ni examinés par le tribunal. Lorsque les avocats de Vancouver ont contesté la validité du certificat en l'occurrence, le gouvernement a adopté sa position classique : la

décision d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet était obligatoire et ne pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Le Commissaire à l'information est intervenu dans cette cause parce que l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* reflète l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le Commissaire a déclaré que le gouvernement n'était nullement tenu, sur le plan juridique, d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet.

Dans sa décision, la Cour suprême du Canada s'est rangée à l'opinion du Commissaire et a conclu que les tribunaux et d'autres organismes ayant le pouvoir d'ordonner la production de documents avaient le pouvoir de procéder à un contrôle judiciaire de la validité de la décision du gouvernement en la matière. La seule limitation que la Cour suprême a acceptée est que le tribunal ou l'organisme chargé du contrôle judiciaire d'une décision du gouvernement à cet égard ne puisse pas examiner les documents en question. La Cour a également statué que le pouvoir du gouvernement d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet a aussi ses limites.

La juge en chef McLachlin a reconnu, au nom de la Cour, que « la confidentialité des délibérations du Cabinet est essentielle au bon gouvernement », mais elle a poursuivi en énumérant d'autres principes, tout aussi importants, de notre société, par exemple le droit d'obtenir justice auprès des tribunaux, la primauté du droit, la responsabilité de l'exécutif et le fait que les décisions des fonctionnaires doivent découler d'un

pouvoir légal clairement formulé et correctement exercé.

Selon la Cour suprême, le mécanisme prévu par le Parlement pour l'exercice correct du pouvoir d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet est la procédure d'attestation énoncée à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Selon la Cour, quatre critères déterminent la validité d'une attestation :

« (...) Le greffier doit donc répondre à deux questions avant de délivrer une attestation : Premièrement, s'agit-il d'un renseignement confidentiel au sens des paragraphes 39(1) et (2)? Deuxièmement, s'agit-il de renseignements que le gouvernement doit protéger compte tenu des intérêts opposés voulant, d'une part, qu'ils soient divulgués et, d'autre part, que la confidentialité soit préservée? C'est uniquement dans les cas où le greffier ou le ministre répondent à ces deux questions par l'affirmative et où ils attestent que les renseignements sont confidentiels que les protections prévues au paragraphe 39(1) entrent en jeu. Plus particulièrement, la disposition selon laquelle « le tribunal, l'organisme ou la personne [. . .] sont tenus [de] refuser la divulgation [d'un renseignement], sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet » s'applique uniquement lorsqu'il existe une attestation valide. » (Babcock, paragraphe 22)

« Une troisième condition procède du principe général applicable à tous les actes du gouvernement, selon lequel le pouvoir en cause doit découler de la loi et son exercice doit avoir pour objet véritable de protéger les renseignements confidentiels du Cabinet dans le plus grand intérêt du public. Le rôle que la Loi attribue au greffier consiste exclusivement à protéger les renseignements

confidentiels du Cabinet. Elle ne lui permet pas d'entraver les enquêtes publiques ni d'obtenir des avantages tactiques dans un litige. » (Babcock, paragraphe 25)

« Une quatrième condition essentielle à la validité de l'attestation tient au fait que l'art. 39 s'applique à la divulgation des documents. Lorsqu'un document a déjà été divulgué, l'article 39 cesse de s'y appliquer. » (Babcock, paragraphe 26)

La Cour s'est également interrogée sur ce que le greffier ou un ministre doit communiquer pour faire la preuve que le premier critère est rempli. À cet égard, la juge en chef McLachlin a déclaré ce qui suit :

« (...) le premier élément de la décision du greffier commande que son attestation établisse que les renseignements sont visés par la Loi. Cela signifie que le greffier ou le ministre ont l'obligation de donner des renseignements une description suffisante pour établir à la face même de l'attestation qu'il s'agit de renseignements confidentiels du Cabinet et qu'ils appartiennent aux catégories prévues au paragraphe 39(2) ou à une catégorie analogue (...). Il suffira généralement à cet égard de fournir une description semblable à celle que les règles de pratique imposent en matière civile dans les demandes visant à protéger le secret professionnel de l'avocat. La date, le titre, l'auteur et le destinataire du document dans lequel se trouvent les renseignements devraient normalement être divulgués. Si des préoccupations touchant à la confidentialité empêchent la divulgation de l'un quelconque de ces indices préliminaires d'identification, ce sera au gouvernement d'en faire la preuve en cas de contestation. » (Babcock, paragraphe 28)

La Cour suprême a donc très clairement démontré que la validité d'un certificat délivré en vertu de l'article 39 peut être contestée au motif que les quatre critères ci-dessus n'ont pas été respectés. Ces quatre critères supposent l'application et l'interprétation de la loi et l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Selon la Cour suprême, « (l) a partie qui conteste la décision peut présenter une preuve des « motifs irréguliers qui auraient présidé à la délivrance de l'attestation (...) ou présenter une autre preuve à l'appui de son allégation de délivrance irrégulière. » (Babcock, paragraphe 39)

### **La cause Ethyl Canada**

La première application de la décision Babcock à une cause portée devant les tribunaux en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* est la cause *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'environnement)*. Rappelons pour mémoire que la cause a commencé par une demande d'accès adressée par Ethyl Canada à Environnement Canada pour obtenir des documents ayant trait la décision du gouvernement, en 1995, d'introduire un projet de loi interdisant le commerce interprovincial et l'importation d'un additif de l'essence du nom de MMT. Ethyl Canada demandait l'accès à des :

« documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil concernant le méthylcyclopentadiényl manganèse tricarbonyle (MMT) ».

La formulation de la demande était importante, car les demandeurs y employaient précisément les termes d'une disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* qui limite la capacité du



gouvernement à invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet. Une fois que les décisions du Cabinet sont rendues publiques, les « documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil (...) » ne sont plus, ainsi que le prévoit l'alinéa 69(3)b de la Loi, exclus du droit d'accès.

Malgré la formulation de la demande et celle, très précise, de la Loi, le gouvernement a refusé de communiquer les renseignements demandés, faisant valoir que les « documents de travail » n'étaient plus, depuis 1984, des documents destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques au Cabinet. Le greffier du Conseil privé a attesté que tous les autres documents contenant ce genre de renseignements au sujet du MMT étaient des documents confidentiels du Cabinet.

Le Commissaire à l'information, après avoir fait enquête sur l'historique du système des documents de travail du Cabinet et sur la raison pour laquelle des documents de travail avaient été abandonnés comme tels dès l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, a conclu que le greffier du Conseil privé n'était pas habilité à refuser la communication de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses et des options politiques relativement à l'interdiction du MMT. Le gouvernement étant en désaccord, l'affaire a été portée devant la Section de première instance de la Cour fédérale, qui s'est rangée à l'avis du Commissaire à l'information et a ordonné au greffier du Conseil privé de communiquer l'information. Le gouvernement a fait appel, et, cette

année, la Cour d'appel fédérale a rejeté cet appel.

Le juge Noel de la Cour d'appel a rejeté la prétention du gouvernement comme quoi les tribunaux ne peuvent pas procéder à un contrôle judiciaire des décisions prises par le gouvernement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la preuve au Canada* pour protéger la confidentialité des documents du Cabinet. La Cour a déclaré ce qui suit : « Le jugement qui a été prononcé dans l'affaire Babcock dit clairement que les tribunaux peuvent examiner des décisions qui « [ne relèvent pas] d'un pouvoir clairement conféré par la loi et exercé de façon régulière » et qu'ils peuvent tenir compte de « l'ensemble de la preuve » pour décider si le pouvoir prévu par la loi a été régulièrement exercé. » (Ethyl Canada, paragraphe 20)

Par ailleurs, la Cour a conclu que « l'ensemble de la preuve » révélée au cours de l'enquête du Commissaire à l'information étayait le point de vue selon lequel des « documents de travail » peuvent se trouver ailleurs dans le système des documents du Cabinet, qu'ils soient intégrés ou annexés à d'autres documents comme des mémoires au Cabinet ou des notes d'information à l'intention de ministres.

La Cour d'appel a donc ordonné au greffier du Conseil privé de réexaminer les documents refusés pour déterminer ce qui suit :

- "a) s'il existe dans les documents ou avec les documents un ensemble de mots destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil et dont le prélèvement, conformément à l'article 25 de la Loi

sur l'accès, ne pose pas de problèmes sérieux;

- b) le greffier du Bureau du Conseil privé constate l'existence de pareil ensemble de mots, il est ordonné que cet ensemble soit extrait du document et communiqué à la demanderesse sous réserve de toute exemption revendiquée par le responsable de l'institution fédérale. (Ethyl Canada, paragraphe 27)

### **La confidentialité des documents du Cabinet pour l'avenir**

Les décisions de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Babcock et de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire Ethyl vont jouer un rôle considérable dans la réduction de la zone de secret du Cabinet. On espère par exemple que, désormais, une fois que les décisions du Cabinet seront rendues publiques, une grande partie de l'information connexe sera divulguée, notamment le dossier de la décision, les renvois à la décision et son contenu dans d'autres documents et les parties des documents du Cabinet comportant l'explication du contexte, l'analyse des problèmes et la description des options politiques. Désormais, les gouvernements devront exercer leur pouvoir d'invoquer le caractère confidentiel des documents du Cabinet en toute bonne foi et de façon à servir l'intérêt public et à promouvoir la responsabilisation.

Mais il faudra peut-être un certain temps--et quelques pressions de la part du Commissaire à l'information et les tribunaux--avant que les gouvernements alignent les pratiques du Cabinet sur les exigences de la loi et les directives judiciaires formulées cette année. Nous donnons des exemples de la lenteur du

gouvernement à affronter la nouvelle réalité post-Babcock aux pages 23 à 27.

### **2) La zone de confidentialité des renseignements relatifs aux fonctionnaires**

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont des lois connexes. Elles ont été adoptées en même temps par le Parlement, leurs dispositions se renvoient les unes aux autres, et les commissariats à l'information et à la protection de la vie privée font partie d'un même ministère. Les deux lois comportent des dispositions exigeant que les renseignements relatifs à des personnes identifiables--ce que l'on appelle les « renseignements personnels »--soient protégés et les deux comportent des dispositions concernant la divulgation de renseignements personnels.

Il est rare que le droit de savoir du public entre vraiment en conflit avec le droit à la vie privée. Il arrive que conflit se produise lorsqu'il est question de renseignements sur des accusés, des détenus demandant une liberté conditionnelle ou des détenus évadés. Dans ce cas, la sécurité du public et la responsabilité des autorités l'emportent sur le droit à la vie privée. Mais, en général, les tensions entre transparence et vie privée ont trait aux renseignements relatifs aux fonctionnaires.

C'est la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui définit ce qu'il convient d'entendre par « renseignements personnels », et, dans cette définition, le Parlement s'est efforcé de clarifier le fait que certains renseignements relatifs à des personnes identifiables qui sont des fonctionnaires ne sont pas protégés. L'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des*

*renseignements personnel* dispose que l'exemption au droit à la vie privée prévue dans la *Loi sur l'accès à l'information* (article 19) ne peut être invoquée dans le cas suivant :

« ... il demeure entendu que, pour l'application des articles 7, 8 et 26, et de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant : j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions (...). »

Le gouvernement a toujours interprété cette disposition de façon étroite pour donner aux fonctionnaires le maximum de protection. Certains, parmi la population, se sont indignés de ce qui s'en est suivi de manquement à la responsabilité et à la transparence. Il est si difficile de trouver un équilibre entre la protection de la vie privée des fonctionnaires et l'obligation redditionnelle que le gouvernement a envers la population que la question a été portée devant la Cour suprême du Canada à deux reprises durant la courte vie des deux Lois, notamment au cours de la présente année de déclaration.

Dans les deux cas, la Cour suprême du Canada a ordonné au gouvernement de divulguer l'information relative aux fonctionnaires en question. Dans le premier cas *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, il s'agissait des noms apparaissant sur le registre du ministère des Finances où sont inscrits les employés qui entrent à l'administration centrale du ministère en dehors des heures ouvrables. Dans le second cas, réglé au cours de la présente année de déclaration *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire à la GRC et Commissaire à la protection de la vie privée)*, il s'agissait

d'une liste des affectations antérieures de plusieurs agents de la GRC. Voici les détails de la décision de la Cour suprême de cette année.

### **L'affaire de la GRC**

L'histoire commence par la rencontre d'un citoyen et de cinq agents de la GRC. S'estimant lésé, le citoyen avait demandé à la GRC si ces agents avaient déjà fait l'objet de plaintes. La GRC lui avait répondu que, si plaintes il y avait eu, elles auraient été adressées au détachement où ces agents servaient ou avaient servi. Mais la Gendarmerie avait refusé de communiquer au citoyen la liste des affectations antérieures de ces agents, invoquant la protection de leur vie privée. Le citoyen s'était donc adressé au Commissaire à l'information.

Au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le Commissaire de la GRC a décidé de communiquer les affectations actuelles de quatre des agents et la dernière affectation du cinquième, désormais à la retraite. Le reste demeurerait secret. Le Commissaire à l'information a conclu que les renseignements non communiqués avaient trait aux postes et aux fonctions des agents de la GRC et que, à ce titre, ils ne pouvaient être interdits de divulgation au motif de la protection de la vie privée.

Le litige a d'abord été porté devant la Section de première instance de la Cour fédérale. Le Commissaire de la GRC y a fait valoir que l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devrait être interprété de façon étroite. Selon lui, seuls les renseignements relatifs au poste ou aux fonctions « actuels » d'un fonctionnaire devraient échapper à la protection de la loi. Le juge Cullen s'est dit d'accord avec ce point de vue.

Il a conclu que, si l'alinéa 3j) devait avoir valeur rétrospective, « il ne resterait que peu de matières privées et peu de sens à la protection des antécédents professionnels. » (paragraphe 24)

Le Commissaire à l'information a fait appel de la décision de la Section de première instance. Le juge Létourneau a, au nom du tribunal, infirmé le point de vue du juge de première instance selon lequel l'alinéa 3j) ne saurait avoir d'application rétrospective. Il s'est cependant inquiété de la possibilité de révéler toutes les affectations antérieures. Il a donc concocté un compromis judiciaire en concluant : « (...) une demande se rapportant au poste d'un individu désigné, et en particulier aux postes que celui-ci a occupés par le passé, doit préciser la période, l'étendue et le lieu du poste en cause. On ne saurait chercher à l'aveuglette à connaître tous les postes ou les nombreux postes qu'un individu a occupés (...) au sein du gouvernement au cours de sa période d'emploi (...). » Le juge Létourneau a donc conclu que la demande d'accès avait trait aux antécédents professionnels et non à des renseignements concernant un poste actuel ou antérieur précis et il a rejeté la demande.

Le Commissaire à l'information a ensuite demandé et obtenu le droit de faire appel devant la Cour suprême du Canada.

La décision unanime de la Cour suprême du Canada a été rédigée par le juge Gonthier, qui s'est opposé à la tentative de la Section de première instance pour donner à l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* une interprétation étroite en limitant son application aux postes

actuels. Il a estimé que ce genre d'interprétation ne tenait pas compte de l'obligation des fonctionnaires, dans une démocratie, de rendre des comptes à la population. Voici l'opinion du juge Gonthier :

« L'alinéa 3j) a pour objet de garantir que l'État et ses représentants répondront de leurs actes devant l'ensemble de la population. Compte tenu de l'absence de toute indication selon laquelle le législateur avait l'intention d'inclure pareille restriction dans la loi, le fait qu'un fonctionnaire a reçu une promotion ou a pris sa retraite ne devrait pas avoir d'incidence sur l'étendue de son obligation de rendre compte de sa conduite passée. » (paragraphe 29)

Par ailleurs, la Cour suprême a formulé l'avis suivant concernant le compromis imaginé par la Cour d'appel : « cette interprétation est inutilement restrictive et n'est pas fondée en droit » (paragraphe 32). Ce compromis invitait à trop de subjectivité dans l'évaluation des demandes d'information sur des fonctionnaires. Par exemple, si le gouvernement estimait qu'une demande est une « recherche à l'aveuglette » dans les antécédents d'un fonctionnaire, il pourrait refuser de communiquer l'information. La Cour suprême a rejeté cette perspective :

« Le raisonnement de la Cour d'appel ne reconnaît pas que c'est la nature des renseignements mêmes qui est pertinente, et non l'objet ou la nature de la demande. » (paragraphe 32)

Le juge Gonthier a de nouveau mis l'accent sur le fait que la limitation de la zone de confidentialité des renseignements relatifs aux fonctionnaires avait pour objet la transparence gouvernementale et qu'il

n'appartient pas au gouvernement de déterminer si des demandes de renseignements servent ou non cet objet. À cet égard, il a déclaré :

« (...) le commissaire de la GRC n'est pas autorisé à refuser de communiquer des renseignements parce que leur divulgation, en l'occurrence, ne favorisera en rien l'exécution de l'obligation de rendre compte; la *Loi sur l'accès à l'information* accorde à tout membre du public un accès égal à ces renseignements parce que la possibilité d'en obtenir la communication est considérée nécessaire en règle générale pour obliger l'État à rendre compte de ses actes et permettre aux citoyens de participer davantage aux processus décisionnels. » (paragraphe 32)

Conscient que la question de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* avait déjà été portée devant la Cour suprême dans l'affaire Dagg, le juge Gonthier s'est donné la peine de donner des instructions précises sur les types de renseignements qui ont trait aux postes et aux fonctions et sur ceux qui n'y ont pas trait. Il a tout d'abord rejeté le critère proposé par le Commissaire à l'information, qui suggérait de communiquer les données objectives et factuelles relatives aux postes et aux fonctions et de protéger les données subjectives et évaluatives. Le juge Gonthier a clairement expliqué que toute information ayant trait aux postes ou aux fonctions d'un fonctionnaire doit être communiquée. Plus tard, le juge Gonthier a déclaré que ces renseignements sont assujettis à l'alinéa 3(j) s'ils « donnent plutôt des renseignements pertinents pour comprendre les fonctions qu'ils exercent » ou s'ils « permettent de mieux saisir les attributs généraux du poste et des fonctions ». (paragraphe 39)

À titre d'exemple, le juge Gonthier a cité les motifs du juge LaForest dans Dagg :

« En général, les renseignements concernant le poste, les fonctions ou les attributions d'une personne sont du genre de ceux qu'on trouve dans la description de travail. Ils comprennent les conditions liées au poste, dont les qualités requises, les attributions, les responsabilités, les heures de travail et l'échelle de traitement. »

Par contre, il a évoqué la décision du juge Jerome dans *Commissaire à l'information c. Solliciteur général* [1988] 3 C.F. 551 (Section de première instance) pour donner des exemples de renseignements sur des fonctionnaires qui ne sont pas assujettis à l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

« (...) certaines opinions exprimées au sujet de la formation, de la personnalité, de l'expérience ou de la compétence de certains employés (...). Ces renseignements ne sont pas liés directement au poste de l'individu, mais touchent plutôt la compétence et les caractéristiques de l'employé. » (paragraphe 38, GRC)

Appliquant ces principes, la Cour suprême a ordonné au Commissaire de la GRC de communiquer la liste des affectations antérieures des cinq agents de la Gendarmerie.

## **B. Vie privée et transparence : les données de recensement**

Au cours de la présente année de déclaration, un autre litige entre vie privée et transparence a attiré l'attention. Statistique Canada empêche systématiquement les

généalogistes et les historiens d'avoir accès aux données de recensement individuelles, même parmi les plus anciennes. Le souci légitime du statisticien en chef de protéger la confidentialité de ces données a toujours été fondé sur le désir de conserver la confiance de la population et, par conséquent, d'obtenir sa collaboration au cours des recensements.

Par ailleurs, ce refus catégorique allait contre les dispositions du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*, qui prévoit un système moins strict pour les données de recensement.

Le *Règlement sur la protection des renseignements personnels* (article 6) dispose que les données de recensement chronologiques transférées aux Archives nationales deviennent accessibles aux chercheurs au terme d'une période de 92 ans après le recensement en question. Beaucoup de chercheurs se sont sentis lésés par le refus du statisticien en chef de transférer les données de recensement aux Archives nationales, qui leur interdisait de ce fait l'accès prévu par le *Règlement*.

Plusieurs chercheurs ont donc adressé à Statistique Canada des demandes d'accès aux données du recensement de 1906 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Devant le refus opposé par Statistique Canada, quelque 29 plaintes furent déposées auprès du Commissaire à l'information. Parallèlement, l'un des chercheurs intentait une action en justice devant la Cour fédérale pour contester la décision du statisticien en chef de ne pas transférer les données du recensement de 1906 aux Archives nationales.

Le Commissaire à l'information a terminé son enquête en concluant que Statistique Canada était légalement tenu de transférer les données du recensement de 1906 aux Archives nationales. Il a également conclu que le non-respect de cette obligation légale n'était pas un motif valable pour refuser l'accès à ces données. Le Commissaire a donc recommandé la divulgation des données du recensement de 1906 aux chercheurs qui les demandaient aux mêmes conditions que si elles avaient été transférées aux Archives.

Le statisticien en chef a refusé de se plier à cette recommandation, et, nanti du consentement des requérants, le Commissaire à l'information s'est préparé à demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale et obtenir une ordonnance de divulgation. Le jour même où la demande de contrôle judiciaire a été déposée à la Cour fédérale (littéralement : les documents initiaux se trouvaient au greffe du tribunal), le ministre responsable de Statistique Canada (le ministre de l'Industrie) annonçait que les données du recensement de 1906 avaient été transférées aux Archives nationales et qu'elles étaient accessibles au public par voie électronique.

Le ministre a également annoncé qu'il introduirait un projet de loi au Parlement pour demander la modification de la *Loi sur la statistique* concernant le régime d'accès aux données des recensements postérieurs à 1906, présents et à venir. Cette initiative gouvernementale renvoie, d'une part, à l'idée que les données de recensement sont une ressource nationale dont les chercheurs ne doivent pas être privés, et, d'autre part, au sentiment que la période de fermeture de 92 ans prévue par le

*Règlement sur la protection des renseignements personnels* ne protège pas suffisamment la vie privée pour inciter les Canadiens à collaborer entièrement aux futurs recensements.

Le nouveau régime a été proposé cette année au Sénat sous la forme du projet de loi S-13. Voici ce qu'il en est :

**Pour les recensements de 1910 à aujourd'hui :**

- 1) L'accès public sera autorisé au bout de 112 ans.
- 2) Les chercheurs qualifiés y auront accès au bout de 92 ans (sous réserve d'un engagement à ne pas divulguer de renseignements personnels avant l'échéance de la période de 112 ans).

**Pour les recensements ultérieurs :**

- 1) L'accès public sera autorisé au bout de 92 ans, mais seulement si la personne qui a fourni les données y consent.
- 2) Le secret sera conservé indéfiniment si le consentement n'est pas obtenu.

Comme on pouvait s'y attendre, ce compromis est très controversé, notamment en ce qui a trait aux conditions d'accès aux données des recensements ultérieurs. Le Commissaire à l'information est d'avis que le compromis proposé par le projet de loi S-13 comporte de graves lacunes.

Selon la loi actuelle, les données des recensements de 1911 et de 1916 sont accessibles à tous, conformément à l'article 6 du *Règlement sur la protection des renseignements personnels*, 92 ans après la date du recensement. Il n'y a aucune raison de limiter cet accès aujourd'hui, ni de traiter ces données

différemment de celles du recensement de 1906. Rien n'indique qu'on ait promis aux Canadiens de prolonger la période de secret applicable à ces renseignements.

Pour l'avenir, rien ne justifie le fait de permettre aux Canadiens de jeter un voile de secret éternel sur les données de recensement, simplement en refusant leur divulgation au terme de la période de 92 ans. Cet élargissement de la zone de secret serait un fait sans précédent. Aussi séduisante que puisse sembler la notion de consentement initial, d'autres renseignements personnels conservés par le gouvernement (même les plus confidentiels, par exemple ceux qui ont trait aux antécédents médicaux, psychiatriques ou criminels) ne peuvent être tenus secrets que 20 ans après le décès de l'intéressé. Par ailleurs, la disposition relative au consentement donnera lieu à une base de données gravement détériorée pour les chercheurs. Lorsque ce genre de loi a été adopté en Australie, près de la moitié des répondants ont refusé la divulgation ultérieure de leurs renseignements.

Cette notion de consentement est le moyen le plus sûr de détériorer gravement la base statistique des recensements comme instrument de recherche. Il faut rappeler que rien n'indique qu'un régime d'accès aux données au terme d'une période de 92 ans ne compromettrait de quelque façon le taux de participation volontaire aux recensements ultérieurs. Les Britanniques prévoient l'accès aux données au bout de 100 ans, les Américains, au bout de 72 ans : ni les uns ni les autres n'ont de problèmes de participation.

Le Commissaire à l'information a donc invité instamment le Parlement à

abandonner la disposition relative au consentement. Si, comme le propose le projet de loi S-13, une période de secret de 112 ans semble convenir, elle devrait s'appliquer aux recensements à venir. Ce délai est conforme à la disposition de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui prévoit que le secret n'est applicable que pendant 20 ans après le décès de l'intéressé.

## **C. Des causes épineuses (documents confidentiels du Cabinet)**

Les instructions très claires formulées par la Cour suprême dans Babcock ont des répercussions directes pour les demandeurs d'accès et pour le Commissaire à l'information au cours de ses enquêtes. Cinq groupes de plaintes ont été suspendus en attendant les décisions Babcock et Ethyl. Ce sont les suivantes :

- 1) Les plaintes où le Commissaire n'a pas suffisamment d'information pour faire clairement la preuve que les documents non divulgués sont effectivement des documents confidentiels du Cabinet.
- 2) Les plaintes où les conditions de prélèvement de l'information prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* (article 25) n'ont peut-être pas été correctement appliquées à la divulgation de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques au Cabinet pour qu'il puisse prendre des décisions (renseignements assujettis au droit d'accès aux termes de l'alinéa 69(3)b) : voir Ethyl Canada).

- 3) Les cas où le contenu des documents non divulgués a peut-être déjà été rendu public par ailleurs.
- 4) Les cas où il n'y a pas eu exercice d'un pouvoir discrétionnaire, comme le supposait Babcock concernant la question de savoir si la nécessité du secret l'emporte sur l'intérêt public dans les demandes de renseignements légitimes.
- 5) Les cas où les dispositions de l'article 69 ont peut-être été interprétées abusivement pour empêcher la divulgation de renseignements qui ne révélaient rien des délibérations du Cabinet, par exemple :
  - 1) le fait qu'un ministre ait écrit à un autre au sujet d'une certaine question;
  - 2) le fait qu'un ministre en ait rencontré un autre ou ait rencontré le Premier ministre tel jour, à telle heure, à tel endroit;
  - 3) le fait que le Cabinet se soit réuni tel jour, à telle heure, à tel endroit.

Le règlement de ces cinq groupes de problèmes progresse. Eu égard au premier groupe, le Bureau du Conseil privé a proposé une période d'essai de six mois au cours de laquelle il fournirait au Commissaire à l'information les mêmes détails descriptifs sur les documents confidentiels du Cabinet non divulgués en vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* dont Babcock exige la divulgation en vertu d'un certificat obtenu en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Eu égard au deuxième groupe, le gouvernement a décidé de ne pas



faire appel de la décision Ethyl Canada, et il procédera donc au prélèvement et à la divulgation de documents destinés à présenter des problèmes, des analyses et des solutions politiques au Cabinet.

Eu égard aux troisième, quatrième et cinquième groupes, des entretiens sont en cours entre le Commissariat à l'information et le Bureau du Conseil privé. La difficulté tient à la manière d'élaborer une procédure d'examen et de consultation en vertu de l'article 69 qui respecte les exigences de l'arrêt Babcock (notamment à l'égard de l'exercice approprié du pouvoir discrétionnaire), sans que le Commissaire à l'information doive employer son pouvoir de rendre des ordonnances pour déclencher la procédure officielle d'attestation en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Il ne faut pas sous-estimer les difficultés que représente la transformation des habitudes et des mentalités concernant le secret des documents du Cabinet. Le nouveau mode de pensée auquel donnent lieu les décisions Babcock et Ethyl ne changera pas seulement les types de renseignements accessibles au public, mais aussi les renseignements que les fonctionnaires fourniront aux comités parlementaires concernant les décisions, les mesures et les dépenses du gouvernement.

### **Le Commissaire à l'information dans l'impasse**

Cette année, le Commissaire à l'information s'est trouvé au beau milieu d'une lutte entre un comité parlementaire et le gouvernement au sujet des types de renseignements que le Commissaire devrait tenir secrets concernant le budget du Commissariat. Cette lutte illustre

l'allure plutôt « bizarre » qu'a prise la question du secret des documents du Cabinet. Voici les détails de l'affaire.

Pour la première fois en près de 20 ans d'histoire, le Commissariat à l'information a dû demander aux ministres du Conseil du Trésor d'approuver une demande de fonds supplémentaires pour éviter de dépasser le budget prévu pour l'exercice 2002-2003. Les ministres ont décidé de lui accorder 311 000 dollars supplémentaires. Comme l'exige la loi, le gouvernement a déposé le Budget supplémentaire des dépenses au Parlement pour demander l'autorisation de dépenser les fonds supplémentaires demandés par le Commissariat à l'information (et par beaucoup d'autres institutions gouvernementales). L'examen de la partie du Budget supplémentaire qui concernait le Commissariat à l'information a été confié au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. Les renseignements fournis au Comité (tels qu'ils apparaissaient dans le Budget supplémentaire) étaient les suivants :

#### **Articles de dépense**

##### Fonctionnement

Personnel	60 000 \$
Services professionnels et spéciaux	251 000 \$
Total	311 000 \$

Comme on pouvait s'y attendre, le Commissariat à l'information a été invité par le Comité à fournir des détails justificatifs. Pour se préparer (à une première comparution de ce genre), on a demandé aux fonctionnaires du Conseil du Trésor s'il était possible de communiquer au

Comité les détails concernant les dépenses contenus dans la décision du Conseil du Trésor (pas dans le Budget supplémentaire). Le Commissaire à l'information était très désireux d'obtenir une divulgation complète des renseignements.

À la grande surprise du Commissaire, le Conseil du Trésor, appuyé par le Bureau du Conseil privé, a répondu « NON ». Voici les termes exacts employés : « Les deux soumissions au CT et les lettres énonçant les décisions sont considérées comme des documents confidentiels du Cabinet et doivent donc être traitées comme tels (c'est-à-dire ne pas être divulguées de quelque façon) (...). Ces renseignements n'ont pas été rendus publics, il s'agit donc toujours de documents confidentiels qui ne doivent pas être révélés. »

Lorsque le sous-commissaire à l'information s'est présenté devant le Comité, il a expliqué le dilemme dans lequel le Commissariat se trouvait saisi : le Commissaire était très désireux de fournir les détails relatifs aux dépenses autorisées et les conditions auxquelles les fonds supplémentaires avaient été accordés par les ministres du Conseil du Trésor, mais, faute d'une ordonnance du Comité, il n'était pas en mesure de substituer son jugement à celui du gouvernement quant à savoir si les détails de la décision du Conseil du Trésor constituaient des renseignements confidentiels.

Le Comité a compris la position difficile dans laquelle se trouvait le Commissaire, mais il était déterminé à obtenir ces renseignements. Il a donc décidé d'écrire au Commissaire pour lui demander de « fournir au Comité tous les renseignements utiles pour justifier le nouveau poste de crédit de 311 000 dollars porté au Budget

supplémentaire (B) ». Le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé ont été avisés de l'ordonnance du Comité et de la date et de l'heure auxquelles le Commissaire devait comparaître pour répondre.

À l'heure dite, le sous-commissaire à l'information s'est présenté pour la seconde fois devant le Comité. Aucun fonctionnaire du Bureau du Conseil privé ou du Conseil du Trésor ne s'est présenté pour défendre l'objection à la divulgation. Le sous-commissaire a donc fourni au Comité les détails relatifs au montant de 311 000 dollars autorisé par les ministres du Conseil du Trésor. Il a également fait savoir au Comité que les ministres du Conseil du Trésor avaient placé une somme de 126 000 dollars sur le total dans une « affectation bloquée », c'est-à-dire que ce montant serait prélevé sur le budget du Commissariat pour l'exercice 2003-2004.

Il est évident pour le Commissaire à l'information que toute interprétation relative à la confidentialité des documents du Cabinet qui entrave le rôle constitutionnel du Parlement en matière d'examen des dépenses du gouvernement est excessive et impropre. Par ailleurs, ce genre d'interprétation semble contredire les instructions de la Cour suprême dans *Babcock*, où elle met en garde contre l'usage du secret du Cabinet pour contrevenir à l'intérêt public dans le cadre de demandes de renseignements légitimes. À coup sûr, il n'existe pas, dans une démocratie, de forme d'examen plus légitime que celle qu'exercent les élus à l'égard des dépenses que le gouvernement leur demande d'approuver.

## La vérificatrice générale dans l'impasse

La vérificatrice générale s'est elle aussi, cette année, trouvée dans l'impasse en raison de l'application excessive du principe du secret des documents du Cabinet par le gouvernement. Au cours des audiences du Comité des comptes publics concernant le rapport de décembre 2002 sur le Programme canadien de contrôle des armes à feu (PCCAF), un litige a opposé la vérificatrice générale et le sous-ministre de la Justice. La vérificatrice générale a informé le Comité que le PCCAF était considéré par le Conseil du Trésor comme un « grand projet de l'État », désignation qui est censée justifier des contrôles plus rigoureux. Le sous-ministre de la Justice, de son côté, a informé le Comité qu'il n'était pas au courant de cette désignation. Devant cette divergence de points de vue, le Comité a demandé à la vérificatrice générale de fournir d'autres documents à l'appui de son affirmation.

Il s'est avéré que les documents sur lesquels la vérificatrice générale appuyait son point de vue était trois soumissions présentées au Conseil du Trésor par le ministère fédéral de la Justice et les trois décisions que les ministres du Conseil du Trésor avaient prises à cet égard. La vérificatrice générale n'a cependant pas pu produire ces documents au Comité parce que le gouvernement a déclaré qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet. La vérificatrice générale a donc écrit ce qui suit au Comité le 26 février 2003 :

« Les points 1 à 3 de la pièce jointe renvoient à l'information contenue dans les soumissions présentées au Conseil du Trésor par le ministère de la Justice et aux décisions que le

Conseil du Trésor a prises par la suite au sujet du Programme canadien de contrôle des armes à feu. À notre connaissance, les documents sources sont considérés par le gouvernement comme des documents confidentiels du Conseil privé de l'État. Ni mon commissariat ni les ministères ne sont autorisés à divulguer le contenu de ces documents. J'ai cependant paraphrasé l'information qu'ils contiennent concernant la question de savoir si le Programme est un grand projet de l'État. Votre Comité voudra peut-être envisager de demander au gouvernement de communiquer les documents sources s'il désire vérifier la formulation exacte. »

La même question exactement (le PCCAF est-il un grand projet de l'État?) a fait l'objet d'une question de privilège à la Chambre des Communes : la présidente du Conseil du Trésor aurait-elle induit la Chambre en erreur en affirmant que le PCCAF n'était pas un grand projet de l'État? Dans sa défense, la ministre a décidé de ne pas communiquer les soumissions présentées au Conseil du Trésor et les décisions auxquelles la vérificatrice générale renvoyait. Au lieu de cela, elle a affirmé qu'aucun document n'avait pu être trouvé qui confirme que les ministres du Conseil du Trésor aient effectivement désigné le PCCAF comme grand projet de l'État. Comme le président de la Chambre ne disposait d'aucun document contredisant les dires de la ministre, il a accepté sa version des faits et rejeté l'allégation qu'elle avait induit la Chambre en erreur.

Quel intérêt gouvernemental ou public légitime s'imagine-t-on servir en gardant secrets les documents relatifs aux demandes de ressources et aux approbations applicables au PCCAF? La responsabilité a-t-elle grand sens

dans un système où les bureaucrates et les ministres peuvent invoquer le secret des documents du Cabinet pour refuser de fournir au Parlement et au public des documents justifiant leurs affirmations et leurs garanties? Cette incidence du secret serait-elle conforme au « critère » olfactif décrit par la Cour suprême dans Babcock?

## D. Secret et antiterrorisme

Depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001, le gouvernement canadien a pris un certain nombre de mesures pour limiter l'accès à l'information et la capacité du Commissaire à l'information d'examiner à titre indépendant les refus de communication du gouvernement. Dans le rapport de l'année dernière, l'attention du Parlement a été attirée sur le fait que la *Loi antiterroriste* (introduite sous la forme du projet de loi C-36) donnait au ministre de la Justice le pouvoir de délivrer un certificat qui non seulement envelopperait l'information du manteau du secret, mais mettrait fin à toute enquête en cours du Commissaire à l'information à cet égard (voir les pages 16-21 du rapport annuel de 2001-2002).

Par ailleurs, le Bureau du Conseil privé insiste, depuis la tragédie du 11 septembre, pour prendre part à l'examen de toutes les demandes d'accès concernant les questions post-11 septembre.

On peut dire que, au cours de la présente année de déclaration, aucun certificat de secret n'a été délivré aux termes de la *Loi antiterroriste* pour mettre fin à des enquêtes sur l'accès à l'information. Le BPC, par ailleurs, a cessé d'exiger des ministères qu'ils

assujettissent à son examen toutes les demandes concernant l'antiterrorisme et la sécurité. Ce sont de bonnes nouvelles!

La mauvaise nouvelle, c'est que Citoyenneté et Immigration Canada a demandé au Cabinet de permettre de limiter l'accès à l'information en désignant ses directions générales chargées de l'exécution et du renseignement comme des « organismes d'enquête » aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. Seuls les organismes d'enquête, en effet, peuvent se prévaloir de l'exemption prévue à l'alinéa 16(1)a) de la Loi, qui leur permet de conserver le secret de leurs documents pendant vingt ans sans avoir à faire la preuve que leur divulgation pourrait nuire à l'exécution de la loi ou au déroulement des enquêtes.

Depuis vingt ans que la *Loi sur l'accès à l'information* existe, c'est la première demande de statut d'organisme d'enquête. Le Commissaire à l'information a eu la possibilité de commenter cette demande et il a recommandé de la rejeter. Le texte de sa recommandation à Justice Canada est reproduit aux pages 139 à 140 (annexe A ci-jointe).

Les Canadiens continuent de se plaindre du secret excessif dont s'entourent les institutions fédérales chargées de veiller à la sécurité publique. L'exemple le plus frappant de l'année écoulée est le refus opposé par Transports Canada à la divulgation de renseignements sur les résultats de ses essais en matière de contrôle des bagages et des passagers dans les aéroports. Le Commissaire à l'information est en train de faire enquête sur une plainte relative à un refus de divulgation concernant même des renseignements sur des essais

antérieurs qui ont été communiqués en réponse à des demandes antérieures. Cet excès de précaution a également inquiété, cette année, les membres du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, qui s'est penché sur la question de la sécurité dans les aéroports canadiens.

En janvier 2003, le Comité sénatorial a publié un rapport intitulé *Le mythe de la sécurité dans les aéroports canadiens*. Voici ce qu'on y lit concernant le refus du gouvernement de communiquer des renseignements en matière de sécurité :

« Le comité est conscient de la nécessité d'opposer, d'une part, le droit de la population d'être informée et, d'autre part, les impératifs de protection de la sécurité nationale. Néanmoins, le maintien déraisonnable du secret va à l'encontre de la sécurité nationale, car il cache incompétence et inaction dans une période où, au contraire, la compétence et l'action sont plus que jamais de mise. Selon la loi qui le régit, le Parlement est le principal agent chargé de veiller à ce que les Canadiennes et les Canadiens soient bien gouvernés et de façon équilibrée. Le comité estime qu'il contribue à l'accomplissement de ce rôle au nom de tous les Canadiens et il juge parfaitement déplacée la résistance de certains qui ont décidé de se réfugier dans le mutisme en invoquant de faux prétextes. »

La *Loi sur l'accès à l'information* avait pour objet de nous faire dépasser une forme de responsabilité gouvernementale uniquement fondée sur la confiance dans la parole et la bonne foi des fonctionnaires. La confiance dans nos fonctionnaires est un aspect important, et elle est généralement méritée, mais la *Loi sur l'accès à l'information* nous permet de

vérifier si notre confiance est justifiée. Le rôle important de la transparence dans notre société n'est pas considéré avec le sérieux qu'il convient par nos fonctionnaires chargés de la sécurité.

## **E. La réforme de la *Loi sur l'accès à l'information***

L'un des événements importants de cette année a été la publication, en juin 2002, du rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information, intitulé *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*. Produit du travail d'un groupe de fonctionnaires pendant deux années, le rapport propose de nombreuses révisions à la *Loi sur l'accès à l'information* et des modifications administratives destinées à rendre l'ensemble du système d'accès plus efficace et plus efficient.

Le Commissaire à l'information a réagi en remettant un rapport spécial au Parlement en septembre 2002. Il exprime dans ce rapport sa profonde inquiétude à l'égard de la perspective « interne » du Groupe d'étude et des propositions de « réforme » favorables au gouvernement qu'il suggère. Pour reprendre les termes du Commissaire à l'information dans son rapport :

« Quel que soit l'angle sous lequel nous le regardons, le « processus » d'examen du Groupe d'étude a été complètement inadéquat pour ce qui est de déterminer comment renforcer le droit d'accès. Par conséquent, il est très ironique que le Groupe d'étude ait intitulé son rapport : « *Comment mieux servir les Canadiens* ». Compte tenu du processus et de l'évaluation de son contenu (comme nous le verrons plus loin), le titre « Comment alléger le travail des fonctionnaires » conviendrait

peut-être mieux à cet ensemble de propositions de réforme (...) »

« Tous les examens de la *Loi sur l'accès à l'information* réalisés au cours des 20 dernières années par des spécialistes externes ont abouti à la même conclusion : il faut réduire la portée des exemptions, élargir le champ d'application de la Loi pour inclure de nouveaux documents et institutions, accroître l'efficacité du système, réduire les droits demandés qui constituent un obstacle, renforcer les pouvoirs de surveillance et exiger que le gouvernement rende davantage compte de ses obligations aux termes de la Loi. Les recommandations du Groupe d'étude sont loin d'être à la hauteur de ces attentes. »

Nous ne répéterons ni ne résumerons ici le contenu du rapport spécial. Pour l'instant, le gouvernement n'a pas réagi aux recommandations du Groupe d'étude. Beaucoup des propositions administratives (meilleure formation, plus de ressources, meilleur système de collecte de statistiques évaluatives) n'exigent pas de modifications législatives et devraient être concrétisées. Mais, puisque les modifications législatives recommandées ne traduisent pas un large éventail de perspectives recueillies auprès des parties intéressées, elles sont inacceptables comme base de révision de la Loi. C'est pourquoi le Commissaire à l'information a invité instamment le ministre de la Justice et le gouvernement à instaurer une procédure de révision plus transparente avant d'introduire un projet de loi sur l'accès à l'information. Voici la proposition du Commissaire :

« Le droit d'accès à l'information est, par définition, susceptible de ne pas toujours plaire au gouvernement. La législation qui garantit ce droit ne doit

pas être modifiée sans que le Parlement et le public puissent orienter les modifications dans une large mesure, ce qui n'est plus vraiment possible une fois qu'un projet de loi a été déposé par le gouvernement. Espérons que le ministre de la Justice et le gouvernement seront pour un examen public des propositions du Groupe d'étude par un comité parlementaire, avant d'intégrer ces propositions à un projet de loi. » (Rapport spécial, p. 33)

En janvier 2003, le chef de l'Opposition a écrit au Premier ministre pour lui exprimer son inquiétude à l'égard des propositions du Groupe d'étude et pour l'inviter à confier la question de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information* à un comité parlementaire. Voici le contenu de cette lettre :

« En 1993, vous avez formé un gouvernement libéral qui devait être fondé sur l'ouverture et la transparence. Votre victoire électorale était enracinée dans ces idéaux fondamentaux et dans l'importance qui serait accordée à l'éthique gouvernementale. Tous les Canadiens ont placé leur confiance dans votre administration et ils comptaient sur vous pour défendre leurs valeurs les plus fondamentales : la liberté et la démocratie.

C'est dans ce contexte que je désire attirer votre attention sur le travail du Groupe d'étude de l'accès à l'information et sur le rapport spécial que le Commissariat à l'information a adressé au Parlement. À titre d'agent indépendant du Parlement, le Commissaire à l'information souligne quinze recommandations du Groupe d'étude qui visent à accroître le niveau de secret au gouvernement fédéral. Si elles sont adoptées, ces mesures

donneront lieu à une administration encore moins ouverte et transparente que ce n'est le cas actuellement. Elles allongent la liste des exclusions et des exemptions qu'il est possible d'obtenir aux termes de la Loi et elles entraveront les demandes d'accès.

Tout aussi inquiétant est le fait que le gouvernement propose également une longue liste de nouvelles restrictions applicables aux Canadiens qui invoquent la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Groupe d'étude propose d'autoriser les institutions gouvernementales à refuser de donner suite aux demandes d'accès que le gouvernement estime frivoles, vexatoires ou abusives. Il faudrait également que les requérants renvoient à un sujet précis ou à des documents précis. Il s'agit là d'une mesure inutile à caractère punitif.

Je vous prie de considérer que les Canadiens méritent mieux que cela. Ils veulent un gouvernement fédéral qui ouvre la voie à la transparence et qui joue un rôle de premier plan sur la scène internationale en informant ses

citoyens. Ils veulent des sociétés d'État ouvertes et transparentes. Ils veulent que l'information soit accessible sans qu'il soit nécessaire de faire une demande en vertu d'une loi du Parlement. Ils ne veulent pas d'un gouvernement plus fermé, qui cherche à exempter et à exclure d'énormes pans de l'information gouvernementale.

Les Canadiens s'attendent à ce que nous agissions dans l'ouverture et la transparence.

C'est pourquoi j'invite instamment le gouvernement à assumer ses responsabilités et à rejeter les recommandations du Groupe d'étude.

Je vous invite instamment à confier l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* et du rapport spécial du Commissaire à l'information à un comité permanent du Parlement chargé de rédiger les modifications qu'il convient d'apporter à cette loi fondamentale. »

# CHAPITRE II

## LA CRISE DE LA GESTION DE L'INFORMATION\*

### A. Résumé

Le Commissaire à l'information du Canada s'inquiète depuis longtemps de l'état de la gestion de l'information au gouvernement du Canada. Une bonne tenue de livres est un préalable au succès de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, et c'est un élément central d'une bonne gouvernance. Une gestion efficace de l'information est également indispensable à la protection de la sécurité des Canadiens dans le monde qui est le nôtre depuis le 11 septembre, en même temps qu'elle respecte leur droit d'accès à l'information et leurs autres droits démocratiques.

Les rapports annuels du Commissaire, ceux du vérificateur général et d'autres éléments attestent que le gouvernement n'exerce pas le contrôle qui convient sur une ressource de gouvernance fondamentale. Une médiocre gestion des documents et de l'information continue de compromettre les programmes et les services publics et d'entraver l'ouverture et la transparence du gouvernement. Il arrive trop souvent que d'importantes décisions, mesures ou opérations ne soient pas étayées par des documents ou que ces documents ne soient pas accessibles ou sûrs. Les communications électroniques sont en train de submerger les compétences et les ressources traditionnelles.

Dans son rapport au Parlement pour l'exercice 2000-2001, le Commissaire recommandait un certain nombre de mesures visant à améliorer la tenue de

livres au gouvernement fédéral. Tout indique que le gouvernement est en train de réagir à ces recommandations et à d'autres invitations au changement :

- La gestion de l'information devient plus largement reconnue comme discipline centrale de la gestion du secteur public.
- On comprend mieux en quoi consiste la gestion de l'information.
- Le leadership est plus net en matière de gestion de l'information.
- Les organismes centraux et les ministères collaborent plus étroitement.
- Il existe de nouveaux mécanismes pour régler les questions de GI et élaborer des solutions communes.
- Il existe de nouvelles politiques et de nouveaux instruments à l'appui de la gestion de l'information.
- Les ministères améliorent leurs programmes de GI.
- Des efforts prometteurs sont déployés pour perfectionner les compétences en GI et créer une nouvelle collectivité de gestionnaires de l'information dans la fonction publique.

On observe désormais au sein de la bureaucratie une volonté et un élan propices à l'amélioration de la gestion des documents et de l'information. La Direction du dirigeant principal de l'information, la Bibliothèque nationale, les Archives nationales et un

\* Voir page 49



certain nombre de ministères avancés jouent un rôle central dans ce mouvement. Au sein des ministères, l'un des principaux indicateurs de succès est le degré de soutien obtenu des sous-ministres.

Il faudra cependant du temps pour que la sensibilisation et les efforts se traduisent par de bonnes pratiques de tenue de livres. Le gouvernement a besoin d'accélérer ses efforts dans les domaines que nous venons de souligner pour que l'élan actuel ne se perde pas. Il doit également donner suite à d'autres recommandations formulées antérieurement par le Commissaire.

- Le Parlement doit jouer un rôle actif en matière de surveillance de la GI.
- Le gouvernement a besoin d'une loi sur la tenue des livres.
- Il faut élaborer des stratégies et définir des rôles plus clairs pour la gestion de l'information.
- Il faut obtenir un appui plus solide pour mettre en œuvre la politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement.
- La gestion de l'information doit être mieux financée.
- Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des politiques et pratiques de gestion de l'information doivent faire l'objet d'une évaluation objective.
- On a besoin de meilleurs paramètres pour la GI.
- On a besoin d'une stratégie d'éducation et de formation en matière de GI.

Il est un enjeu encore plus fondamental, et c'est la nécessité de

transformer la culture bureaucratique et politique du gouvernement fédéral. Malgré les efforts de beaucoup de fonctionnaires consciencieux et dévoués, les grandes bureaucraties entretiennent une culture qui résiste à l'ouverture et à la transparence. De nombreux secteurs du gouvernement fédéral se caractérisent par une hiérarchie de commandement et de contrôle introvertie et frileuse. Le refus systématique de reconnaître ses erreurs persiste encore : la tendance sera plutôt de dissimuler l'information plutôt que de la divulguer et de rester fidèle à un ministre plutôt qu'à l'intérêt public.

Le changement doit venir des rangs les plus élevés parmi les hauts fonctionnaires de l'État et des élus eux-mêmes. La meilleure garantie en est un accès plus large du public, des médias et des organisations non gouvernementales à l'information qui leur permettra d'examiner les rouages du gouvernement et de responsabiliser les fonctionnaires et les élus. Le Bureau du Conseil privé peut jouer un rôle important dans ce processus, car c'est lui qui fait le lien entre les élus et les fonctionnaires. Il a la possibilité et la responsabilité de faire évoluer la gestion de l'information et l'accès à l'information en élaborant une vision forte de la gouvernance fondée sur des preuves à l'ère électronique. Une bonne tenue de livres et une gestion efficace de l'information permettent de fournir les preuves nécessaires au processus décisionnel et de prendre des mesures qui définissent, protègent et servent le bien public.

## **B. Des leviers de responsabilisation affaiblis**

Les Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, le Vérificateur général, les comités parlementaires et d'autres n'ont eu de cesse de rappeler la médiocrité de la gestion de l'information et ses répercussions. Très récemment, la mauvaise qualité de la tenue des livres a été évoquée comme souci déterminant dans la gestion du programme d'enregistrement des armes à feu, dans les fraudes relatives à la TPS, dans le système d'appels d'offres des marchés publics, dans l'incapacité à retrouver de coûteux rapports commandés et dans la protection insuffisante de renseignements confidentiels affichés sur les sites web du gouvernement. Le Vérificateur général a déclaré que certains programmes sont si mal étayés par des documents qu'une vérification ne pourrait même pas être effectuée.<sup>1</sup> Les documents sont tout simplement inexistant, à moins qu'ils soient incomplets ou peu sûrs.

Dans sa propre sphère de responsabilité, le Commissaire à l'information a constaté que de nombreuses plaintes en matière d'accès renvoient à une mauvaise gestion des documents. La recherche des documents est souvent très longue parce qu'ils sont mal classés.

Les documents utiles sont souvent en double, dans plusieurs endroits et en de multiples versions dont la fiabilité est incertaine. Il est fréquent que des documents qui devraient être au dossier n'existent pas (par exemple, lorsque les procès verbaux de réunions importantes ne sont pas rédigés et classés). Les documents sont parfois

détruits prématurément et sans autorisation. Dans certains cas, ils ont été modifiés, ou l'endroit où ils sont classés est dissimulé pour qu'on ne puisse les trouver. Il s'ensuit que, bien souvent, ni le personnel du gouvernement ni le public n'ont accès de façon aisée et raisonnable à d'importants renseignements dont ils auraient besoin et qu'ils ont le droit de consulter.

Par ailleurs, beaucoup de documents étayant des activités financées par le gouvernement ne sont pas accessibles ou ne sont pas suffisamment protégés. Les programmes sont réalisés par des organismes non gouvernementaux qui ne sont pas assujettis à une procédure de vérification, aux lois sur l'accès et sur la protection des renseignements personnels ou aux normes gouvernementales de gestion des documents.

D'autres problèmes sont attribuables à l'énorme volume de documents qui se trouvent dans les ministères, sous forme électronique, sur support papier ou sous d'autres formes, à l'emploi de technologies compliquées et évoluant rapidement et au manque de compétences de base du personnel du gouvernement en matière de création et de gestion de documents et de dossiers communs. Signalons notamment que le volume de documents passant par les courriels et les sites web est écrasant pour les employés du gouvernement, qui ont de la difficulté à comprendre ce qu'il y a lieu de conserver et ce qu'il y a lieu de jeter.

Le gouvernement fédéral a mis en place une infrastructure technologique complexe pour appuyer le projet de gouvernement en direct. On a accordé moins d'attention à la qualité et à l'opportunité de l'information que les

Canadiens veulent et dont ils ont besoin. Un rapport du Forum sur les politiques publiques attirait l'attention sur le danger du « syndrome des habits neufs de l'empereur, où, après avoir enlevé les pelures des portails et des sites web, nous voyons une infrastructure de l'information à la fois fragile et déficiente (...) »<sup>ii</sup>

Ce que cela signifie en fin de compte, c'est que le gouvernement du Canada n'exerce pas un contrôle suffisant sur une ressource de gouvernance fondamentale.

Les répercussions d'une mauvaise gestion des documents vont bien plus loin que les problèmes d'accès et de protection des renseignements personnels. Au sein même du gouvernement, le manque d'information exacte et sûre donne lieu à des décisions médiocres, à des programmes ratés et à des possibilités perdues. Le temps perdu à chercher de l'information et l'entreposage de documents devenus inutiles font augmenter les coûts de fonctionnement. L'incapacité à protéger des documents de grande valeur sur le plan de la propriété juridique et intellectuelle accroissent les problèmes de responsabilité et font augmenter les pertes financières. La destruction prématurée de documents à valeur archivistique contribue à notre amnésie historique et à la perte d'un savoir important.

Pour la population, les répercussions vont de l'ordre des inconvénients (lorsque l'information demandée n'est pas facile à obtenir) à une perception du déclin de la qualité de la gouvernance (lorsque les citoyens n'ont plus confiance en leur gouvernement). Comme le faisait remarquer le Commissaire à l'information, la question est de savoir

(traduction) « si la population croit que le gouvernement répondra à ses besoins, agira en toute ouverture et transparence, reconnaîtra son obligation de justifier ses actes par des documents et lui rendra compte et s'il respectera les droits des particuliers et des organisations en matière d'accès à des renseignements attestant que le gouvernement a rempli ces responsabilités et répondu à ces attentes ».

Autrement dit, ce qui est en jeu, c'est la question de savoir si la société peut et veut garder sa confiance dans le gouvernement. Faute de quoi, c'est la démocratie elle-même qui est gravement compromise.

La sécurité des Canadiens est elle aussi compromise. Depuis le 11 septembre 2001, cette sécurité dépend directement de l'information créée et recueillie, de sa qualité et de sa fiabilité, de la façon dont elle est protégée, de sa diffusion et à qui elle est diffusée. Le gouvernement doit s'assurer qu'il dispose de politiques efficaces et d'une solide infrastructure de gestion de l'information pour protéger l'information cruciale dont il est dépositaire et pour répondre aux graves préoccupations en matière de sécurité et protéger les droits fondamentaux de la population en matière d'accès à l'information et d'autres droits.

## **C. Mettons le cap dans la bonne direction**

L'intérêt et l'attention que suscite la gestion de l'information ont considérablement augmenté depuis les recommandations formulées dans le rapport 2000-2001 du Commissaire à l'information (et dans le rapport publié par le gouvernement lui-même en 2000 :

*Analyse de la situation*).<sup>iii</sup> Les organismes centraux et de plus en plus de ministères répondent à l'appel :

***La gestion de l'information devient plus largement reconnue comme discipline centrale de la gestion du secteur public.***

Dans des ateliers du gouvernement et des exposés publics, l'archiviste national, le dirigeant principal de l'information et d'autres hauts fonctionnaires sensibilisent les gens à la valeur des documents et de la gestion de l'information. Le Secrétariat du Conseil du Trésor organise désormais une « Journée de la GI » annuelle, à l'automne, pour les gestionnaires de la fonction publique. Les exposés et les études de cas qui y sont présentés soulignent l'importance de la GI. En février, la Bibliothèque nationale et les Archives nationales ont organisé un colloque à l'intention de 245 cadres du gouvernement, intitulé « Atteindre l'excellence en gestion de l'information ». Les objectifs en étaient de faire participer les cadres supérieurs, de reconnaître les réalisations en matière de GI et de consolider la collectivité des gestionnaires de l'information de la fonction publique. Plus de 80% des cadres supérieurs qui ont participé au colloque sont repartis déterminés à appuyer des programmes de GI plus solides dans leurs ministères respectifs.

En dehors des rapports du Commissaire à l'information, du vérificateur général et du Conseil du Trésor proprement dit, il existe d'autres études sur la gestion de l'information. Une étude sur le système gouvernemental d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels donne lieu aux mêmes conclusions que celles du Commissaire et invite à l'instauration

d'une culture plus solide de l'accès à l'information et à l'adoption de mesures en matière de formation, d'instruments, de sensibilisation, de leadership et d'incitatifs en vue de la justification des activités du gouvernement par des documents et de la gestion des documents du gouvernement<sup>iv</sup>.

De nouveaux ouvrages fournissent une solide analyse de rentabilité à l'appui de l'amélioration de la gestion de l'information. La Bibliothèque nationale et les Archives nationales ont largement diffusé un *Plaidoyer en faveur d'une stratégie de gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada*.<sup>v</sup> Le Plaidoyer définit la GI, circonscrit ses avantages et les risques associés à l'inaction et explique en quoi le gouvernement du Canada est à la traîne d'autres gouvernements et du secteur privé en matière d'amélioration de la gestion de l'information. Par ailleurs, un document de travail récemment publié par le Forum des politiques publiques analyse en détail les relations étroites qui existent entre une bonne tenue de livres et une bonne gouvernance.<sup>vi</sup>

À mesure que le projet de gouvernement en direct et sa stratégie de prestation de services électroniques évoluent, on tient plus largement compte de la qualité et de la pertinence de l'information et non pas seulement de la rapidité et de la commodité de l'accès électronique.

Des conférences et des ateliers en grand nombre sont offerts au personnel du gouvernement pour le sensibiliser à l'importance opérationnelle de la gestion de l'information (GI) et de la gestion du savoir (GS). La GI et la GS sont en train de devenir des mots à la mode aussi bien que de sérieuses disciplines

dont les effets se font sentir dans tous les aspects des activités du secteur public (et du secteur privé).

Toutes ces activités rendent la gestion de l'information plus visible et contribuent à susciter un intérêt plus grand à l'égard de son amélioration au gouvernement du Canada.

L'information est en train de devenir l'un des quatre principaux actifs dont dépend le gouvernement et qu'il doit gérer de façon efficace et professionnelle (les autres ressources sont les ressources financières, les ressources humaines et la technologie).

***On comprend mieux en quoi consiste la gestion de l'information.***

La définition et le degré de compréhension de ce que représente la gestion de l'information varient énormément. La « GI » recouvre toutes sortes de procédures associées à la gestion des documents, à la gestion des données, à la gestion du contenu des sites web, à l'administration du système d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, à la gestion du savoir, etc. On constate cependant une plus large compréhension commune qu'auparavant. La nouvelle politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement (GRG)* clarifie ce que les gestionnaires et d'autres fonctionnaires doivent faire pour gérer les diverses formes d'information dont ils ont la responsabilité. Le *Plaidoyer* de la Bibliothèque nationale et les Archives nationales circonscrit les principales activités et procédures de gestion de l'information. Le nouveau *Cadre de la gestion de l'information* du Secrétariat du Conseil du Trésor décrit le large éventail d'éléments et d'activités qui composent la GI. Ces activités et d'autres mesures visant à décrire et à analyser le fonctionnement

de la gestion de l'information ont permis de clarifier les choses et de sensibiliser les fonctionnaires à l'importance de la gestion de l'information et à ce qu'il faut faire pour mieux gérer les documents et les données du gouvernement, qu'ils soient sur support papier, sous forme électronique ou sous d'autres formes.

***Le leadership est plus net en matière de gestion de l'information.***

Dans les organismes centraux comme dans les ministères, un leadership plus net est en train d'émerger en matière de gestion de l'information. Au Secrétariat du Conseil du Trésor, la Direction du dirigeant principal de l'information est en train de concentrer plus vivement l'attention sur la GI et de faire plus étroitement le lien entre les priorités du projet de gouvernement en direct et la GI. À l'échelle opérationnelle, la Bibliothèque nationale et les Archives nationales sont en train de devenir un centre d'expertise et d'orientation pour la gestion du cycle de vie des documents du gouvernement. Les deux organismes ont déjà mis en route un certain nombre de projets en matière de GI, et les gestionnaires supérieurs de l'information se montrent aptes à diriger le changement avec détermination.

Deux « maîtres d'œuvre » de la gestion de l'information ont été chargés de promouvoir la GI au gouvernement : l'archiviste national et le sous-ministre délégué de la Défense nationale. Ensemble, ils regroupent les perspectives et l'expertise d'un important spécialiste de la gestion de l'information et d'un très respecté gestionnaire opérationnel du gouvernement.

Dans les ministères, quoique lentement, un leadership plus net émerge également. Les responsabilités des dirigeants principaux de l'information (et d'autres cadres supérieurs) en matière de GI deviennent plus évidentes et plus intégrées à leurs fonctions opérationnelles et technologiques. La nouvelle politique sur la *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* exige explicitement que chaque ministère charge un cadre supérieur de la responsabilité globale de la mise en œuvre de la politique. Les sous-ministres eux-mêmes sont censés, de plus en plus, appuyer activement le développement de la GI et y attribuer des ressources, non seulement parce que les organismes centraux le demandent, mais parce que leurs propres gestionnaires ont besoin de leadership en la matière. Pour promouvoir une meilleure qualité de gouvernance et d'imputabilité en matière de GI, la Direction du dirigeant principal de l'information a produit des lignes directrices détaillées pour les ministères (voir page 11 : « Politiques et instruments »).

Le gouvernement du Canada fait également preuve de leadership en matière de gestion de l'information à l'échelle internationale. La Bibliothèque nationale, les Archives nationales, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) participent à des projets visant à partager l'expertise canadienne avec des pays en développement. Ces activités traduisent le rôle de premier plan que joue le Canada dans les efforts des pays du G8 pour mettre en œuvre la Charte d'Okinawa sur la société mondiale de l'information . vii

### ***Les organismes centraux et les ministères collaborent plus étroitement.***

La bureaucratie fédérale se caractérise depuis longtemps par un système descendant d'élaboration des politiques et des programmes. L'évolution est variable, mais la collaboration devient progressivement un mode de fonctionnement plus courant. Le *Cadre de la gestion de l'information*, la politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* et l'*Outil d'évaluation des capacités en matière de gestion de l'information* (voir plus loin) sont les produits d'une large concertation entre les organismes centraux et les ministères hiérarchiques. Par ailleurs, les fonctions de deux très importants organismes en matière de GI (la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor et la Bibliothèque et les Archives du Canada) sont en train de devenir plus claires, plus cohérentes et mieux coordonnées. Il est clair que la plupart des politiques, pratiques et instruments opérationnels de gestion des documents et de l'information seront élaborés par des équipes interministérielles, sous la direction des organismes centraux.

Le regroupement de la Bibliothèque nationale et des Archives nationales pour former la Bibliothèque et les Archives du Canada permet également de consolider le rôle de leadership de l'institution grâce à l'intégration de leurs modes de gestion de la bibliothèque, des archives et de l'information et d'abattre les obstacles professionnels et autres.

***Il existe de nouveaux mécanismes pour régler les questions de GI et élaborer des solutions communes.***

De nouvelles structures et de nouveaux mécanismes de gouvernance permettent d'analyser et de régler plus facilement les problèmes de GI. Il s'agit notamment du Comité sur la gestion de l'information et les politiques (CGIP) du Conseil du Trésor, composé de directeurs généraux de ministères et d'organismes centraux et dirigé par la Direction du dirigeant principal de l'information et par Santé Canada. Le Comité est un sous-comité du Conseil de gestion des services, des technologies et de l'information (CGSTI). Les projets de GI discutés et entérinés à ces niveaux sont proposés au Sous-comité sur la gestion de l'information (SCGI) du Conseil du Trésor, qui est composé du dirigeant principal de l'information du Canada et d'un certain nombre de sous-ministres. Et, malgré sa dénomination confuse, le Comité des champions de la gestion de l'information est une tribune spécialement consacrée à l'analyse des enjeux en matière de développement des ressources humaines. Il existe d'autres groupements consultatifs et « caisses de résonance » : le Groupe consultatif de la gestion de l'information (GCGI) et le Conseil du dirigeant principal de l'information. Tous ces groupes apportent leur expertise en matière de GI sur les plans de la procédure, de la collaboration et de la gouvernance. Le SCGI est plus particulièrement l'occasion de tenir compte des dimensions de la GI dans les grands programmes du gouvernement. Ces comités sont complétés par d'autres tribunes, comme le Forum sur la gestion de l'information, l'Institut de gestion des dossiers et le Conseil des

bibliothèques du gouvernement fédéral.

***Il existe de nouvelles politiques et de nouveaux instruments à l'appui de la gestion de l'information.***

Le gouvernement s'est doté d'une nouvelle base stratégique pour son programme de GI. La politique sur la *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* a été approuvée par le Conseil du Trésor en avril 2003. La GRG définit succinctement les exigences opérationnelles associées à la gestion du cycle de vie des documents sous toutes leurs formes. Elle fournit de l'information sur le cadre juridique de la tenue de livres et exige que les ministères prennent des mesures de gouvernance et de responsabilisation efficaces en matière de GI et procèdent à des évaluations régulières des activités de GI. Contrairement aux politiques antérieures, la GRG s'adresse à tous les gestionnaires et souligne la valeur de l'information bien gérée pour le gouvernement et pour les Canadiens.<sup>viii</sup>

La GRG est au cœur du *Cadre de la gestion de l'information* (CGI) du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Cadre circonscrit les éléments de l'infrastructure du gouvernement en matière de GI (lois, politiques, normes, lignes directrices, etc.) et montre leurs liens. Certains des éléments de l'infrastructure sont déjà en place au sein du gouvernement, tandis que d'autres doivent encore être élaborés ou adaptés. Progressivement, le Cadre, affiché sur Internet, établira des liens vers tous ces documents.

L'un de ces éléments est une ligne directrice adressée aux ministères et les charge de prendre des mesures solides de gouvernance et d'imputabilité en matière de GI.<sup>ix</sup> Encore en version

provisoire, ce document définit les notions de gouvernance et d'imputabilité et circonscrit les procédures qui s'y rattachent. On y décrit dans le détail le rôle et les responsabilités respectifs des ministres, des sous-ministres, des hauts fonctionnaires et d'autres gestionnaires et employés (notamment les spécialistes de la gestion et de la technologie de l'information) en matière de GI. Il s'agit d'un canevas pour l'instauration d'un leadership et d'un système de responsabilisation efficaces dans les institutions fédérales en matière de GI. Une fois publié, ce document représentera une réponse étoffée à l'invitation du Commissaire à l'information à élaborer un solide cadre de responsabilisation axé sur l'information.

Un nouvel instrument et une nouvelle méthodologie permettent aux ministères de mesurer leur capacité actuelle en matière de gestion de l'information. La Bibliothèque et les Archives du Canada ont produit un *Outil d'évaluation des capacités en matière de gestion de l'information* (OECGI) qui circonscrit six aspects de la gestion de l'information (dont la gestion du cycle de vie des documents) et, pour chacun d'entre eux, décrit les caractéristiques de cinq « niveaux de capacité », de « non existants / non développés » à « meilleures pratiques ».x Fidèle à la norme internationale de gestion des documents xi (*ISO 15489*), l'*Outil d'évaluation* offre aux ministères une base de travail pour élaborer leurs priorités en matière de GI. Il s'agit, en fin de parcours, de relier chaque secteur évalué à une série d'instruments pratiques (normes modélisées, politiques, lignes directrices et pratiques) utilisables par les ministères. Le gouvernement a éternisé l'Outil d'évaluation pour en

permettre l'usage dans tous ses ministères.

Un certain nombre d'autres projets centraux en matière de GI sont en cours. Dirigés selon le cas par la Bibliothèque et les Archives du Canada, par la Direction du dirigeant principal de l'information ou en collaboration, ils sont les suivants :

- Élaboration d'un *Guide sur la gestion du cycle de vie des documents et des informations*, affiché sur Internet, décrivant les procédures et les ressources en matière de GI pour les gestionnaires ainsi qu'un guide pour sous-ministres;
- Détermination des périodes de rétention des documents administratifs communs des ministères à l'échelle du gouvernement;
- Mise à jour des « autorisations de disposition de documents » qui permettent à tous les ministères de se débarrasser de documents lorsqu'ils n'en ont plus besoin;
- Projets spéciaux d'élimination de documents sur papier inutiles aux ministères (« se débarrasser des montagnes de papier »);
- Élaboration d'un modèle de classification des dossiers à l'échelle du gouvernement et d'un guide de mise en œuvre pour les fonctions opérationnelles communes;
- Élaboration d'une stratégie de protection des documents archivistiques sur support électronique;
- Examen du programme des centres de documentation fédéraux;
- Mise en œuvre d'une norme gouvernementale en matière de



métadonnées (modèle de description des documents et données détenus par le gouvernement) et d'un glossaire connexe de termes communs;

- Élaboration de lignes directrices précises pour la gestion des documents communiqués par courriel, des documents affichés sur Internet et des documents chiffrés et signés électroniquement;
- Élaboration de nouvelles lignes directrices pour la gestion des publications du gouvernement.

### ***Les ministères améliorent leurs programmes de GI.***

Les ministères sont en train de prendre des mesures pour améliorer la gestion des documents et de l'information. Compte tenu de la nécessité de mettre en œuvre la nouvelle politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement*, un certain nombre de ministères sont en train d'examiner leur infrastructure de GI, de sensibiliser leurs employés et d'introduire de nouvelles politiques, normes et procédures.<sup>xii</sup>

On voit se multiplier le nombre des ministères qui mettent en œuvre des systèmes électroniques de gestion des documents (ex. : SGDDI), quoique le coût et la complexité restent des obstacles. Les ministères qui ont déjà mise en œuvre le SGDDI se rendent compte que leur succès dépend tout autant de l'évolution de la culture interne (ex. : volonté d'étayer les activités par des documents) que de l'apprentissage de l'emploi de nouveaux instruments. Par ailleurs, le SGDDI suppose une formation et un soutien approfondis et continus pour devenir un mode de gestion des

documents accepté aux postes de travail.

Au colloque de la Bibliothèque et des Archives du Canada sur la GI, en février, dix ministères ont été remarqués pour leurs importants projets de gestion de l'information. Des prix « Prêcher par l'exemple » ont été attribués au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, à Transports Canada, au Solliciteur général du Canada, à Citoyenneté et Immigration Canada, à Développement des ressources humaines Canada, à l'Agence canadienne de développement international, à Santé Canada et à Ressources naturelles Canada. Exemples de projets : élimination de « montagnes de papier », évaluation de la capacité de GI, création de bibliothèques virtuelles, introduction de plans ministériels de gestion des dossiers et d'instruments de gestion des documents communiqués par courriel.

Dans l'ensemble, les progrès « sur le terrain » sont modestes, et ils sont très variables, selon le degré d'appui accordé par la haute direction et les ressources consacrées à ces projets. (Au colloque, des gestionnaires ont déclaré que le solide leadership des sous-ministres fait partie des facteurs les plus cruciaux d'évolution en matière de GI.)

### ***Des efforts prometteurs sont déployés pour perfectionner les compétences en GI et créer une nouvelle collectivité de gestionnaires de l'information dans la fonction publique.***

L'environnement électronique de l'information gouvernementale appelle une nouvelle catégorie de spécialistes

de l'information. Les sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires se plaignent souvent du fait que l'on manque de gens qui comprennent ce nouvel environnement et peuvent l'appuyer. Les gestionnaires, commis et autres professionnels de la gestion des documents sur support papier ont commencé à disparaître depuis longtemps, en raison, notamment, des coupures budgétaires et de l'hypothèse naïve que la nouvelle technologie ferait de la « gestion des documents » une chose périmée. Les gestionnaires se sont par la suite rendus compte que la gestion de systèmes complexes de documents et de données électroniques était encore plus difficile que de s'occuper de « montagnes de papier ».

À mesure que l'attention se porte de la gestion de la technologie à la gestion de l'information (puis, espérons-le, à la gestion du savoir), les ministères commencent à prendre conscience de la nécessité de disposer de spécialistes capables de comprendre ce que suppose la gestion de « données » et de « documents » produits à l'aide de médias multiples. Ces spécialistes sont indispensables pour concevoir et mettre en œuvre des systèmes d'information éprouvés et pour faciliter l'adoption de pratiques de tenue de livre et d'autres pratiques de GI dans le cadre des procédures opérationnelles et des instruments technologiques. Par exemple, les valeurs et codes du service public devraient contenir un engagement à documenter les décisions et actions du gouvernement.

Tout indique que les organismes centraux contribuent à la création d'une nouvelle « collectivité de pratique » en matière de GI. Le Bureau de gestion du changement (BGC), qui fait partie de la Direction du dirigeant

principal de l'information, assume la direction de ce processus de gestion du changement. S'appuyant sur des travaux antérieurs ayant permis de circonscrire les compétences de base en matière de GI, il a affiché dans le système intranet fédéral un répertoire de descriptions de poste de GI que les ministères peuvent utiliser pour élaborer ou réviser leurs propres descriptions de fonctions. En général, il s'agit de postes plus complexes et mieux rémunérés que les emplois traditionnels de gestion des documents. Le BGC est plus particulièrement en train de créer des modèles pour trois postes de « signature » à l'échelle des directeurs que devraient avoir tous les ministères. Ces postes ont trait à la gestion de l'information, à la gestion du savoir et à la gestion des systèmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Le BGC a proposé un programme de deux ans pour le développement du leadership des directeurs en matière de GI. Comme nous l'avons vu, la Direction du DPI a également produit des lignes directrices provisoires en matière de gouvernance et d'imputabilité à l'intention des ministères : on y décrit le rôle et les responsabilités respectifs des gestionnaires et des employés en matière de GI.

Une grande partie de ces activités sont collectives : personnel de la TI, spécialistes de la gestion des documents, bibliothécaires, gestionnaires de programme. Ils se rendent compte que les enjeux, les perspectives et les compétences convergent à mesure que le gouvernement s'informatise. Les îlots professionnels commencent à disparaître. Les gestionnaires de contenu de sites web sont un exemple du genre de nouveau poste exigeant

une connaissance des programmes du gouvernement, de la gestion et de la protection des documents et de la nouvelle technologie.

Il faut également envisager d'offrir des programmes d'éducation et de formation pour développer ce nouveau groupe de gestionnaires et d'employés. L'Institut du savoir de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada réfléchit au rôle qu'il pourrait jouer dans la formation des cadres intermédiaires. Il a déjà offert une formation valable en GI (ex. : « *GI : son rôle dans le gouvernement en direct* »). Il faut également songer au Centre canadien de gestion, qui pourrait élaborer des programmes ayant directement trait à la dimension de gestion de l'information des fonctions des hauts fonctionnaires. Ces possibilités et plans en sont encore cependant aux premiers stades.

À mesure que les professions de la GI et leurs stratégies de développement convergent progressivement, divers organismes publics et non gouvernementaux offrent aux gestionnaires et au personnel de gestion de l'information du gouvernement des possibilités de plus en plus nombreuses de consultation, de formation et de perfectionnement.

Ces efforts attesteront peu à peu que la gestion de l'information est une discipline fondamentale dans la fonction publique. La gestion de l'information, c'est ce que tout le monde fait.

## **D. Les mesures à prendre**

Les progrès accomplis dans la consolidation des pratiques et de l'infrastructure de la GI étaient

attendus depuis longtemps et sont les bienvenus. On distingue désormais nettement une volonté bureaucratique de faire quelque chose. Il faudra cependant du temps pour que la sensibilisation et les efforts se traduisent par des pratiques de tenue de livre plus efficaces et efficientes. Le rythme du changement est souvent terriblement lent dans les grandes bureaucraties aux priorités changeantes et contradictoires. Il a fallu près de trois ans pour élaborer et faire approuver la politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement*—ensemble fondamental de préceptes de GI.

Dans certains secteurs du gouvernement, on constate encore peu de changement manifeste. Les gestionnaires des programmes et des politiques, les spécialistes de l'information, les vérificateurs, le personnel juridique et les parlementaires qui comptent sur des documents opérationnels de qualité pour faire leur travail continuent d'être frustrés. Les rapports de vérification et les titres des journaux rappellent encore à la population qu'elle ne peut pas toujours avoir accès à des renseignements gouvernementaux et se fier à ces renseignements comme ce serait son droit.

Comme l'a fait remarquer le Commissaire à l'information dans le rapport qu'il a remis au Parlement pour l'exercice 2000-2001, la tenue de livres s'améliorera lorsque l'importance de l'ouverture et de la transparence sera « réitérée dans une loi, soutenue dans les hautes sphères politiques, communiquée en tant qu'attente fondamentale de la part de la fonction publique, constamment démontrée dans la pratique et récompensée comme il se doit ».xiii

Il faut reconnaître et apprécier les progrès importants qui ont été réalisés. Mais le gouvernement doit accélérer le rythme des efforts dans les secteurs ci-dessus pour qu'ils ne ralentissent pas. Par ailleurs, il doit prendre des mesures dans les secteurs suivants:

***Le Parlement doit jouer un rôle actif en matière de surveillance de la GI.***

L'efficacité du Parlement comme institution fondamentale de gouvernance démocratique dépend de l'information dont il dispose, qu'il examine et à laquelle il peut donner suite. Le Vérificateur général et d'autres (notamment les députés eux-mêmes) n'ont cessé de rappeler que le Parlement ne reçoit pas toujours l'information dont il a besoin pour jouer son rôle efficacement.

Il est indispensable que le Parlement exige l'information dont il a besoin pour examiner et approuver programmes et dépenses, évaluer leur efficacité, envisager l'adoption de nouvelles lois et exercer d'autres fonctions. Il a le pouvoir d'exiger que les fonctionnaires lui fournissent une information complète et crédible sur leurs programmes, leurs activités et leurs dépenses et il devrait scruter rigoureusement l'information qu'il reçoit. Il doit également s'assurer (et garantir aux Canadiens) que les ministères disposent de l'infrastructure et des pratiques de tenue de livres nécessaires. Il peut le faire par le biais de ses comités permanents et spéciaux, par le biais des rapports et vérifications qu'il demande aux ministères (ou dont il assume lui-même la responsabilité) et par d'autres moyens d'exercer son rôle de surveillance.

L'accès à des renseignements sûrs au sujet des activités et des décisions du

gouvernement est au cœur de la représentativité fondamentale du gouvernement. Le Parlement devrait jouer un rôle plus actif dans la promotion d'une meilleure gestion de l'information à l'appui de ces objectifs. Cela permettra non seulement d'améliorer la gouvernance démocratique, mais cela fera du Parlement une institution plus solide dont l'utilité est plus manifeste.

***Le gouvernement a besoin d'une loi sur la tenue de livres.***

Les politiques et pratiques du gouvernement fédéral en matière de tenue de livres n'ont encore guère de fondement juridique. Le Canada est doté de lois ayant trait à certains aspects de la gestion de l'information (ex. : accès à l'information, protection des renseignements personnels, protection des archives), mais il lui manque une loi qui traite explicitement et exhaustivement de la création de documents et de la responsabilité du gouvernement à l'égard du cycle de vie complet de l'information enregistrée.

Certaines lois relatives à des programmes comportent des dispositions concernant les documents, mais le Canada n'impose pas d'obligation juridique générale aux ministres de l'État et à leurs ministères de créer et de conserver des documents complets et exacts sur leurs activités opérationnelles (obligation d'étayer par des documents).<sup>xiv</sup> Dans un environnement où les communications sont de plus en plus informelles, nous ne pouvons plus nous permettre de présumer que les documents qui conviennent ont effectivement été créés et sont conservés (ex. : il n'y a plus systématiquement de procès-verbaux de réunions).

L'objet d'une loi sur la tenue de livres serait d'améliorer l'intégrité et l'efficacité des opérations du gouvernement et la disponibilité et la qualité de l'information dont elles dépendent. Il s'agirait de reconnaître l'importance opérationnelle et autre des renseignements détenus par le gouvernement sous toutes leurs formes (y compris leur importance pour la sécurité publique) et d'exiger que leur cycle de vie fasse l'objet d'une gestion efficace. Beaucoup d'autres pays ont adopté des lois en ce sens.

Une loi sur la tenue de livres pourrait comporter les éléments suivants :

- Identifier les principes, les valeurs et les objectifs fondamentaux de la gestion de l'information sur les plans de l'intégrité, de la sécurité, de l'efficacité, de l'imputabilité, de la gestion des biens, etc.;
- Exiger que les ministres et les responsables d'organismes veillent à ce que des documents soient créés, obtenus et conservés pour étayer suffisamment les principales fonctions, activités, décisions, politiques et opérations de leur organisation;
- Exiger l'instauration d'un programme de gestion des documents et de l'information dans chaque ministère et organisme et qu'il soit doté des ressources nécessaires;
- Exiger qu'un cadre supérieur soit chargé, dans chaque ministère, de la responsabilité globale de la gestion de l'information;
- Exiger que le programme comporte des normes, des procédures et une formation concernant la justification des activités opérationnelles par des documents, l'identification et

l'organisation des documents, l'entreposage et la protection des documents, l'accès aux documents et la conservation et l'élimination des documents (le tout conformément aux autres lois et normes applicables);

- Exiger que l'ensemble des programmes et opérations du gouvernement soit conforme aux normes et pratiques ci-dessus en matière de gestion de l'information enregistrée;
- Exiger que certains types d'organisation ayant affaire au gouvernement fédéral ou recevant des fonds fédéraux substantiels disposent d'un système de gestion des documents valable;
- Exiger que les documents électroniques restent accessibles pendant la durée de rétention exigible;
- Prévoir le suivi, l'évaluation et le compte rendu du programme de gestion des documents et de l'information (et du rendement des fonctionnaires qui en sont responsables);
- Formuler les conséquences du non-respect de la Loi (et circonscrire les circonstances auxquelles elles s'appliqueraient).

Fondamentalement, cette loi constituerait la base juridique de la politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* et de ses principales dispositions. Elle pourrait également fonder d'autres politiques du gouvernement en matière d'information.<sup>xv</sup>

La valeur de cette nouvelle loi et ses diverses formes sont analysées en profondeur dans le rapport du

Commissaire à l'information pour l'exercice 2000-2001. Le gouvernement du Canada devrait officiellement évaluer le bien-fondé d'une loi sur la tenue de livres.

***Il faut élaborer des stratégies et définir des rôles plus clairs pour la gestion de l'information.***

Le leadership des organismes centraux en matière de GI s'élargit, mais on a encore besoin d'une approche « gouvernementale », plus cohérente. Il n'existe pas de stratégie gouvernementale ou de carte routière clairement définie pour améliorer la GI. Cela accroît le risque de mauvaise coordination, de fragmentation des projets et d'obscurcissement des responsabilités. Cette stratégie doit être élaborée par les organismes centraux et les ministères, puis examinée par les comités de GI.

La stratégie permettrait de clarifier le rôle de la Direction du DPI et de la Bibliothèque et des Archives du Canada et leurs relations. Ils entretiennent actuellement des liens de partenariat, mais il est difficile de déterminer qui est responsable du tout et qui est responsable de certaines initiatives. Le site web du Secrétariat du Conseil du Trésor énumère seulement les responsabilités des Archives nationales en matière de protection des archives. Le rôle du Secrétariat proprement dit en matière de GI est décrit comme ayant trait à la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.<sup>xvi</sup> Pour une raison que l'on s'explique mal, la gestion de l'information ne s'y trouve pas. Au sein de la Direction du DPI proprement dite, certains services principaux de GI entretiennent désormais des relations hiérarchiques différentes, ce qui rend la coordination plus difficile.

Le leadership en matière de gestion de l'information serait également plus clair si le dirigeant principal de l'information était doté d'un rôle plus direct et plus actif dans l'examen des budgets ministériels. Cela permettrait de s'assurer que les principaux enjeux de la GI sont circonscrits et qu'ils font partie des grands programmes prévus.

À l'échelle des ministères, le leadership en matière de GI est souvent absent. Les participants au colloque de février ont déclaré que le « manque de leadership » est le principal obstacle à l'instauration d'une bonne gestion de l'information dans leurs institutions. À cet égard, les lignes directrices du Conseil du Trésor en matière de gouvernance et d'imputabilité doivent être diffusées et faire l'objet d'une promotion active.

***Il faut obtenir un appui plus solide pour mettre en œuvre la politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement.***

Pour appuyer la mise en œuvre de la GRG, les ministères doivent se doter d'une stratégie et d'un plan opérationnel de mise en œuvre progressive. Ils auront également besoin d'instruments concrets et de modèles adaptés dans divers secteurs. Il s'agit de modèles permettant d'élaborer une analyse de rentabilité de la GI, d'évaluer les risques et avantages de la GI, d'étayer les activités opérationnelles par des documents, de créer des systèmes de classement, de déterminer les périodes de rétention des documents, de gérer les documents communiqués par courriel et affichés sur des sites web, de concevoir des plans de formation et d'exécuter d'autres tâches. Certains éléments de cette boîte à outils existent déjà au sein du gouvernement, et d'autres peuvent être inspirés de

modèles étrangers. La Direction du dirigeant principal de l'information et la Bibliothèque et les Archives du Canada ont l'intention de mettre ces documents et d'autres outils à la disposition des ministères. Pour l'instant, les ressources affichées sur les sites web des organismes centraux sont incomplètes, et les sites ne sont pas encore suffisamment structurés, intégrés, coordonnés et reliés. Dans le cadre du plan de mise en œuvre de la GRG à l'échelle du gouvernement, ces ressources devront être accessibles aux ministères pour qu'ils puissent s'en inspirer et maintenir le rythme actuel des progrès.

***La gestion de l'information doit être mieux financée.***

Même avec de bonnes lois, de bonnes politiques et un bon leadership, il n'est pas possible d'élaborer et d'entretenir une solide infrastructure de GI sans un financement suffisant. Dans des examens antérieurs des programmes du gouvernement, les programmes de gestion de l'information étaient à tort considérés comme des activités administratives de second ordre, et on les a décimés. Il faut de l'argent pour trouver et former du personnel qualifié, introduire des systèmes électroniques de gestion des documents et élaborer des politiques et des normes propres aux ministères. La politique de *Gestion des renseignements détenus par le gouvernement* soulève des attentes concernant les ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

Les organismes centraux, eux aussi, ont besoin de fonds pour planifier et mettre en œuvre des initiatives globales de GI. La Bibliothèque et les Archives du Canada, par exemple, s'efforcent d'assumer un solide rôle de leadership à l'échelle du

gouvernement sans les ressources nécessaires.

***Les progrès réalisés dans la mise en œuvre des politiques et pratiques de gestion de l'information doivent faire l'objet d'une évaluation objective.***

L'introduction de la politique de GRG est encouragée par les ministères qui y voient la possibilité d'évaluer l'état actuel de leur infrastructure de GI et de prévoir des améliorations. À plus long terme, les ministères auront régulièrement besoin d'évaluer leurs progrès dans la mise en œuvre de la politique. Il est clair que l'évaluation interne des programmes est le moyen le plus efficace de faciliter la prise en charge par les gestionnaires de leurs programmes et de leurs résultats. L'autoévaluation des gestionnaires de programme n'est pas toujours suffisamment objective, cependant, et elle ne fournit pas non plus de perspective de l'état de la GI à l'échelle du gouvernement. Les agences centrales, les vérificateurs internes et le Vérificateur général ont donc encore un rôle important à jouer dans l'évaluation de la conformité des programmes de gestion des documents aux normes.<sup>xvii</sup> Lorsque la politique de GRG aura eu le temps de faire son effet, il faudrait que le Bureau du Vérificateur général évalue le succès de sa mise en œuvre dans les ministères et à l'échelle du gouvernement.

Le Commissaire à l'information a également recommandé (dans son rapport pour l'exercice 2000-2001) que toutes les vérifications de programmes et de dépenses portent directement sur les enjeux et les lacunes des systèmes de gestion de l'information de ces programmes.

L'un des obstacles qui s'opposent à une plus large appréciation de la GI (et

aux projets d'évaluation de la GI) est la difficulté à mesurer les coûts, les risques, les avantages et d'autres répercussions. Comme la gestion de l'information pénètre tous les aspects des opérations du gouvernement, il est souvent difficile de quantifier ces éléments ou d'attribuer tel ou tel effet à certaines activités de GI. Il reste cependant qu'on a besoin d'une meilleure paramétrie pour justifier, élaborer, mettre en œuvre et évaluer des projets de GI. Des méthodes utiles sont accessibles. Des gouvernements (dont le fédéral) et le secteur privé ont, par exemple, élaboré des méthodes d'évaluation des risques qui peuvent être adaptées au contexte de la gestion de l'information. Le groupe Gartner a évalué le temps que les employés consacrent (et souvent perdent) à localiser et à retrouver des documents, à prendre connaissance de messages électroniques et à y répondre et à exécuter d'autres tâches en matière de gestion de l'information.<sup>xviii</sup> Il existe des méthodes permettant de mesurer la valeur du « capital intellectuel » conservé dans des documents.<sup>xix</sup> Par ailleurs, beaucoup de ministères ont lancé des projets fructueux pour obtenir des exemples précis d'avantages financiers et autres (moindre coût de l'entreposage, délai de traitement plus court, etc.).

Le gouvernement fédéral (comme celui de l'Ontario et d'autres) ont élaboré des instruments d'évaluation des effets sur la vie privée. Une méthode de ce genre pourrait servir à s'assurer que l'on tient compte d'autres enjeux et effets de la gestion de l'information dans la conception ou la restructuration de programmes, de services et de systèmes d'information.

Le gouvernement fédéral devrait procéder à une recherche en matière de

paramétrie de la GI, codifier les méthodes utiles et constituer un catalogue des mesures directes et indirectes (par procuration) et fournir des exemples d'avantages concrets. Cela permettrait d'aider les ministères à justifier, à planifier et à évaluer des projets de GI et de mesurer le rendement des gestionnaires responsables de ces projets.

### ***On a besoin d'une stratégie d'éducation et de formation en matière de GI.***

On s'intéresse de plus en plus à la modernisation de la fonction publique et l'on veut s'assurer qu'elle est dotée des compétences dont elle a besoin pour fonctionner dans un environnement caractérisé par l'information et la technologie. Le plus récent exposé budgétaire comportait de nouveaux projets à cet égard. La gestion de l'information doit être un élément important de ces efforts. La capacité à gérer l'information et à l'utiliser efficacement est une compétence fondamentale qui doit être au cœur de toute stratégie d'éducation et de formation du secteur public.

La Direction du dirigeant principal de l'information, la Bibliothèque et les Archives du Canada, le Centre canadien de gestion, l'Institut du savoir de Travaux publics et Services gouvernementaux et d'autres devraient collaborer pour élaborer une stratégie d'éducation et de formation en matière de GI. Cette stratégie devrait préciser les sujets que les représentants élus, les hauts fonctionnaires, les cadres intermédiaires, les spécialistes de l'information et d'autres fonctionnaires devraient connaître. Elle devrait circonscrire le leadership associé à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes d'éducation et de formation pour chaque type de



destinataires. D'autres organismes gouvernementaux, professionnels et privés peuvent également jouer un rôle important à cet égard.

***Une priorité fondamentale : transformer la culture politique et bureaucratique***

Certains aspects sont plus profonds et complexes et, donc, plus difficiles à changer. Malgré les efforts de beaucoup de fonctionnaires consciencieux et dévoués, les grandes bureaucraties entretiennent une culture qui résiste à l'ouverture et à la transparence. De nombreux secteurs du gouvernement fédéral se caractérisent par une hiérarchie de commandement et de contrôle introvertie et frileuse. Le refus systématique de reconnaître ses erreurs persiste encore : la tendance sera plutôt de retenir l'information plutôt que de la divulguer et de rester fidèle à un ministre plutôt qu'à l'intérêt public. Les cadres supérieurs qui ont participé au colloque de février sur la GI ont déclaré que « la culture organisationnelle » était le deuxième obstacle en importance qui s'oppose à

l'instauration d'une bonne gestion de l'information (après le manque de leadership).<sup>xx</sup>

Le changement doit venir des rangs les plus élevés parmi les hauts fonctionnaires de l'État et des élus eux-mêmes. La meilleure garantie en est un accès plus large du public, des médias et des organisations non gouvernementales à l'information qui leur permettra d'examiner les rouages du gouvernement et de responsabiliser les fonctionnaires et les élus. Le Bureau du Conseil privé peut jouer un rôle important dans ce processus, car c'est lui qui fait le lien entre les élus et les fonctionnaires. Il a la possibilité et la responsabilité de faire évoluer la gestion de l'information et l'accès à l'information en élaborant une vision forte de la gouvernance *fondée sur des preuves* à l'ère électronique. Une bonne tenue de livres et une gestion efficace de l'information permettent de fournir les preuves nécessaires au processus décisionnel et de prendre des mesures qui définissent, protègent et servent le bien public.

- i Bureau du Vérificateur général du Canada, *Rapport de décembre 2002*, chapitre 10 : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20021210cf.html>
- ii Andrew Lipchak, *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation*, « La gestion de l'information à l'appui d'une gouvernance fondée sur des données empiriques dans l'ère électronique », Forum des politiques publiques, Ottawa, novembre 2002 : <http://www.ppforum.com/francais/index.html>
- iii John McDonald, *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation*, Conseil du Trésor du Canada/Archives nationales du Canada, juin 2000.
- iv Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information, Conseil du Trésor, juin 2002 (chapitres 9 et 11).
- v «Plaidoyer pour une stratégie» [http://www.archives.ca/06/0603\\_e.html](http://www.archives.ca/06/0603_e.html)
- vi Andrew Lipchak, « La gestion de l'information à l'appui d'une gouvernance fondée sur des données empiriques dans l'ère électronique », Forum des politiques publiques, Ottawa, novembre 2002 : <http://www.ppforum.com/francais/index.html>
- vii Ibid
- viii La politique de gestion de l'information gouvernementale remplace la politique de gestion des renseignements détenus par le gouvernement, largement orientée vers les spécialistes de la gestion des documents.
- ix « Ligne directrice à l'intention des institutions fédérales en matière de gouvernance et de reddition de comptes », Secrétariat du Conseil du Trésor, octobre 2002 (version provisoire).
- x L'outil d'évaluation des capacités en matière de gestion de l'information (Archives nationales) : [http://www.archives.ca/06/0603\\_f.html](http://www.archives.ca/06/0603_f.html)
- xi Norme ISO 15489 (*Information et documentation – Gestion des documents*), publié en octobre 2001 : <http://www.iso.ch/iso/fr/commcentre/pressreleases/2002/Ref814.html>
- xii 78% des participants au Colloque sur la GI en février ont fait savoir qu'ils prévoyaient, avaient entrepris ou avaient déjà effectué une évaluation de la GI et qu'ils prévoyaient ou avaient entrepris de dresser un plan d'action ou l'avaient déjà fait.
- xiii L'honorable John M. Reid, Rapport annuel du Commissaire à l'information 2000-2001, juin 2001 : <http://www.infocom.gc.ca/reports/default-f.asp>
- xiv *La Loi sur la gestion des finances publiques* exige que les ministères et les sociétés d'État conservent des documents et des relevés concernant la gestion des finances et des autres éléments d'actif.
- xv Par exemple : la politique du gouvernement du Canada sur les communications, la politique du gouvernement sur la sécurité, la politique sur la gestion et la technologie de l'information, la politique sur la gestion de l'information sur l'infrastructure à clé publique, la politique sur l'autorisation et l'authentification électroniques.
- xvi [http://www.cio-dpi.gc.ca/im-gi/governance/gov\\_e.asp#Central%20Agency%20Name](http://www.cio-dpi.gc.ca/im-gi/governance/gov_e.asp#Central%20Agency%20Name)
- xvii Le mandat du Secrétariat du Conseil du Trésor et des Archives nationales du Canada comporte également des fonctions d'évaluation.
- xviii Dans « *Plaidoyer pour une stratégie* », la Bibliothèque et les Archives du Canada emploient certaines de ces mesures pour évaluer le coût élevé de ce gaspillage de temps au gouvernement du Canada (plus de 870 millions de dollars par an).
- xix Sources utiles : <http://www.derwent.com/ipmatters/features/ipvalue.html>; [http://www.canadalawbook.ca/headlines/headline32\\_arc.html](http://www.canadalawbook.ca/headlines/headline32_arc.html); *Valuation of Intellectual Property and Intangible Assets* (Gordon V. Smith, Russell L. Parr)
- xx La notion de « culture organisationnelle » n'a pas été définie dans le sondage effectué au cours du Colloque.

\* Le Commissaire à l'information désire exprimer sa reconnaissance à Andrew Lipchak, de Infotegrity Consulting, pour ses conseils avisés et ses recherches soignées.



# CHAPITRE III

## ENQUÊTES ET EXAMENS

### A. Statistiques sur la charge de travail

Au cours de l'année observée (2002-2003), 956 plaintes contre des institutions gouvernementales ont été adressées au Commissaire (voir le tableau 1). Le tableau 2 indique que l'on a procédé à 1 004 enquêtes, dont 16,2% avaient trait à des retards. À titre de comparaison, l'année dernière, 28,2% des plaintes avaient trait à des retards. Cette baisse importante renvoie à une amélioration générale du rendement du gouvernement en matière de respect des échéances.

Outre les plaintes reçues cette année, le Commissariat a répondu à 3,157 demandes de renseignements.

Les plaintes ont été réglées sans recours aux tribunaux dans tous les cas d'enquête sauf deux (voir les pages 78 à 79). Avec le consentement des demandeurs, la Cour fédérale a été saisie de ces deux plaintes.

Comme le montre le tableau 3, la durée moyenne des enquêtes est passée de 7,85 mois à 8,18 mois en un an. Le Parlement a été informé, dès l'an dernier, de la détérioration de la capacité du Commissariat à procéder à ses enquêtes dans les délais voulus en raison de problèmes de ressources, du volume élevé d'enquêtes complexes et de la difficulté à obtenir la collaboration volontaire des institutions gouvernementales. Le tableau 3A illustre les effets du pourcentage croissant de plaintes à caractère plus complexe et difficile sur les délais d'exécution.

Le tableau 1 nous rappelle que nous avons toujours un fâcheux arriéré d'enquêtes. Il s'élevait à 729 l'an dernier; il est de 631 cette année. Sur ce nombre, 373 sont en cours depuis une période indiquant qu'il s'agit d'un arriéré. Nous avons réussi à réduire cet arriéré cette année, mais ce volume reste inacceptable et il se répercute dans tous les cas sur les délais d'exécution. La réduction de l'arriéré est due en partie à une modeste infusion de nouvelles ressources accordées par le Conseil du Trésor. Au moment où nous écrivons, le Commissaire s'efforce de convaincre le Conseil du Trésor que le Commissariat ne dispose pas encore des ressources dont il a besoin pour remplir efficacement son mandat.

Comme le montre le tableau 4, des enquêtes ont été effectuées à l'égard de plaintes contre 54 institutions gouvernementales. Environ 66 % des plaintes concernaient dix institutions seulement. Cela correspond à la répartition des demandes d'accès adressées en général au gouvernement : la plus grande partie des demandes s'adressent à quelques institutions seulement.

Parmi les plaintes réglées au cours du présent exercice, les dix principales institutions en ayant fait l'objet sont les suivantes.

#### Institution

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Citoyenneté et Immigration<br>Canada | 111 |
| 2. Défense nationale                    | 84  |

3. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	70
4. Gendarmerie royale du Canada	60
5. Agence des douanes et du revenu du Canada	54
6. Environnement Canada	54
7. Pêches et Océans Canada	50
8. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	50
9. Affaires étrangères et Commerce international	46
10. Justice Canada/ Bureau du Conseil privé	45

Les institutions énumérées ici n'ont pas nécessairement fait du mauvais travail. Pour mieux évaluer leur « rendement », il convient de comparer, pour chaque institution, le nombre de plaintes jugées fondées et le nombre de plaintes sans fondement.

Si l'on devait cependant énumérer les dix principales institutions à l'égard desquelles des plaintes ont été jugées fondées par le Commissaire au cours du présent exercice (qu'elles aient été réglées ou non), voici ce que l'on obtiendrait :

#### **Institution**

1. Citoyenneté et Immigration Canada	56 sur 111
2. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	53 sur 70

3. Défense nationale	50 sur 84
4. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	44 sur 50
5. Pêches et Océans Canada	32 sur 50
6. Statistique Canada	32 sur 34
7. Environnement Canada	31 sur 54
8. Affaires étrangères et Commerce international	30 sur 46
9. Justice Canada	29 sur 45
10. Agence des douanes et du revenu du Canada	28 sur 54

L'année dernière, nous avons signalé les difficultés éprouvées par Citoyenneté et Immigration Canada à répondre efficacement à la grande quantité de demandes d'accès. Depuis ce rapport, des ressources supplémentaires ont été accordées, et de nouvelles procédures ont été mises en place. Le ministère reste en tête des deux listes (en nombre de plaintes et en nombre de plaintes justifiées), mais son rendement commence à s'améliorer de façon manifeste. Comme l'indiquent les résultats des fiches de rendement (pages 149 à 154), la proportion de réponses en retard est passé à 3,8% au cours de la période du 1er avril au 30 novembre 2002. L'année dernière, cette proportion était de près de 13%. Toutefois, il y a preuve que l'amélioration à Citoyenneté et Immigration Canada puisse être le résultat d'une utilisation libérale des prorogations. Cette question sera explorée au cours de la prochaine année.

<b>Tableau 1: SITUATION DES PLAINTES</b>		
	<b>Du 1<sup>er</sup> avril 2001 au 31 mars 2002</b>	<b>Du 1<sup>er</sup> avril 2002 au 31 mars 2003</b>
Reportées de l'année précédente	928	729
Reçues durant l'année	1123	1114
Annulées durant l'année	87	208
Réglées durant l'année	1235	1004
Non réglées à la fin de l'exercice	729	631

<b>Tableau 2: ISSUE DES PLAINTES (1<sup>er</sup> avril 2002 au 31 mars 2003)</b>						
<b>ISSUE</b>						
<b>CATÉGORIE</b>	<b>Réglées</b>	<b>Non réglées</b>	<b>Non - justifiées</b>	<b>Aban- données</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Refus de divulgation	301	31	218	39	589	58,7 %
Retards (considérés comme des refus)	135	–	24	4	163	16,2 %
Prorogations de délai	86	–	24	15	125	12,5 %
Frais	35	–	8	5	48	4,7 %
Langue	1	–	2	–	3	0,3 %
Publications	–	–	–	–	–	–
Divers	27	1	43	5	76	7,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>585</b>	<b>32</b>	<b>319</b>	<b>68</b>	<b>1004</b>	<b>100%</b>
100%	58.3%	3.2%	31.8%	6.7%		

**Remarque :** 30 des 32 plaintes « non réglées » concernaient des demandes d'accès aux données de recensement conservées par Statistique Canada (29 dans la catégorie « Refus » et une dans la catégorie « Divers »). Au moment où le Commissaire avait conclu, les plaintes n'étaient pas encore réglées (et il a donc fallu les déclarer comme telles dans le rapport).

Cependant, le jour même où les demandes d'examen devaient être déposées à la Cour fédérale, Statistique Canada a modifié sa position et décidé de divulguer toutes les données demandées, conformément à la recommandation du Commissaire.

CATÉGORIE	1.4.2000 – 31.3.2001		1.4.2001 – 31.3.2002		1.4.2002 – 31.3.2003	
	Mois	Cas	Mois	Cas	Mois	Cas
Refus de divulgation	7,83	534	9,76	690	9,74	589
Retards (considérés comme des refus)	3,33	575	4,99	348	4,54	163
Prorogations de délai	4,18	151	5,59	76	8,27	125
Frais	7,02	54	5,84	68	4,73	48
Langue	-	-	2,33	1	7,17	3
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	4,61	23	7,82	49	5,88	76
<b>Total</b>	<b>5,40</b>	<b>1337</b>	<b>7,85</b>	<b>1232</b>	<b>8,18</b>	<b>1004</b>

CATÉGORIE	1.4.2000 – 31.3.2001				1.4.2001 – 31.3.2002				1.4.2002 – 31.3.2003			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retards (considérés comme des refus)	3,25	41	5,32	2	4,67	26	8,26	3	3,35	10	6,53	6
Prorogations de délai	4,03	11	6,47	1	5,43	5	5,93	2	3,75	5	11,29	7
Frais	6,59	4	11,25	0	5,31	5	10,53	1	3,02	2	6,18	3
Language	-	-	-	-	2,33	0	-	-	3,52	0	8,99	0
Publications	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Divers	4,62	2	-	-	5,60	3	13,99	1	3,67	5	9,67	3
Total partiel cas administratifs	3,65	57	6,40	3	4,91	38	8,92	6	3,48	22	8,82	19
Refus de divulgation	7,10	35	13,46	5	8,59	47	16,35	8	7,63	45	16,93	13
<b>Total</b>	<b>4,96</b>	<b>92</b>	<b>10,80</b>	<b>8</b>	<b>6,95</b>	<b>86</b>	<b>13,36</b>	<b>14</b>	<b>6,27</b>	<b>68</b>	<b>12,15</b>	<b>32</b>

- Remarques :**
1. Cas difficiles = les cas auxquels les enquêteurs doivent consacrer deux fois plus de temps qu'en moyenne.
  2. Les cas de refus prennent en moyenne quatre fois plus de temps à régler que les cas administratifs.
  3. Tendance 1 : les cas administratifs représentent actuellement à peine 41% de notre charge de travail, comparativement à 60% au cours de l'exercice 2000-2001.
  4. Tendance 2 : les cas difficiles représentent actuellement 32% de notre charge de travail, comparativement à tout juste 8% au cours de l'exercice 2000-2001.

**Tableau 4: ISSUE DES PLAINTES (par institution gouvernementale) 1<sup>er</sup> avril 2002 - 31 mars 2003**

<b>INSTITUTION GOUVERNEMENTALE</b>	<b>Réglées</b>	<b>Non réglées</b>	<b>Non justifiées</b>	<b>Aban- données</b>	<b>TOTAL</b>
Agriculture et Agroalimentaire Canada	11	-	1	-	12
Agence canadienne de promotion économique du Canada atlantique	1	-	1	-	2
Commission des traités de la Colombie-Britannique	-	-	1	-	1
Banque de développement du Canada	15	-	7	-	22
Agence des douanes et du revenu du Canada	28	-	23	3	54
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	2	-	-	-	2
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	-	-	1	3
Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures côtiers	-	-	1	-	1
Corporation commerciale canadienne	1	-	-	-	1
Téléfilm Canada	-	-	1	-	1
CAgence canadienne d'inspection des aliments	2	-	1	-	3
Patrimoine canadien	4	-	3	1	8
Commission canadienne des droits de la personne	-	-	1	-	1
Agence canadienne de développement international	5	-	-	-	5
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	-	-	1	2
Service canadien du renseignement de sécurité	1	-	10	1	12
Agence spatiale canadienne	1	-	1	1	3
Citoyenneté et Immigration Canada	56	-	45	10	111
Communication Canada	8	-	-	-	8
Service correctionnel du Canada	17	-	10	1	28
Environnement Canada	31	-	7	16	54
Finances Canada	4	-	1	2	7
Pêches et Océans Canada	32	-	17	1	50
Affaires étrangères et Commerce international	30	-	11	5	46
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	1	-	-	-	1
Santé Canada	24	-	6	2	32
Développement des ressources humaines Canada	17	-	7	-	24
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	6	-	6	1	13



**Tableau 4: ISSUE DES PLAINTES (suite)**

<b>INSTITUTION GOUVERNEMENTALE</b>	<b>Réglées</b>	<b>Non réglées</b>	<b>Non justifiées</b>	<b>Aban- données</b>	<b>TOTAL</b>
Affaires indiennes et du Nord canadien	7	-	6	-	13
Résolution des questions des pensionnats indiens du Canada	-	-	1	-	1
Industrie Canada	15	-	5	-	20
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	2	-	-	-	2
Justice Canada	29	-	12	4	45
Archives nationales du Canada	7	-	20	1	28
Commission de la capitale nationale	1	-	-	-	1
Défense nationale	50	-	33	1	84
Commission nationale des libérations conditionnelles	-	-	1	-	1
Ressources naturelles Canada	5	-	-	-	5
Bureau de l'Inspecteur général du SCRS	1	-	-	-	1
Bureau du surintendant des institutions financières	2	-	-	2	4
Ombudsman du MDN et des FC	1	-	-	1	2
Parcs Canada	-	-	2	-	2
Bureau du Conseil privé	24	-	20	1	45
Commission de la Fonction publique du Canada	1	-	-	-	1
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	53	-	15	2	70
Gendarmerie royale du Canada	24	-	29	7	60
Solliciteur général du Canada	3	-	1	-	4
Statistique Canada	2	30	-	2	34
Transports Canada	12	-	4	-	16
Bureau de la sécurité des transports du Canada	-	2	-	-	2
Secrétariat du Conseil du Trésor	44	-	5	1	50
Administration portuaire de Trois-Rivières	1	-	-	-	1
Affaires des anciens combattants Canada	-	-	2	-	2
Diversification économique de l'Ouest	2	-	1	-	3
<b>TOTAL</b>	<b>585</b>	<b>32</b>	<b>319</b>	<b>68</b>	<b>1004</b>

**Tableau 5: RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES**  
(par lieu de résidence des plaignants) 1<sup>er</sup> avril 2002 – 31 mars 2003

	Reçues	Réglées
Étranger	20	12
Terre-Neuve	26	16
Île-du-Prince-Édouard	2	0
Nouvelle-Écosse	71	77
Nouveau-Brunswick	9	9
Québec	81	79
Région de la capitale nationale	347	427
Ontario	146	113
Manitoba	34	32
Saskatchewan	11	17
Alberta	52	53
Colombie-Britannique	149	163
Yukon	0	1
Territoires du Nord-Ouest	4	3
Nunavut	4	2
<b>TOTAL</b>	<b>956</b>	<b>1004</b>

## B. La procédure d'enquête démythifiée

La *Loi sur l'accès à l'information* confère au Commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire de choisir les procédures d'enquête qu'il juge utiles. Ce pouvoir renvoie à la nécessité de disposer d'un organisme chargé de mener des enquêtes sur les plaintes formulées contre des institutions fédérales qui jouisse de la latitude nécessaire pour choisir ses méthodes, son style et ses perspectives. Il faut en effet avoir le loisir de donner une réponse efficace en fonction de variations comme les suivantes :

- Types de plaintes;
- Complexité des enjeux factuels ou juridiques;
- Répercussions négatives possibles sur des particuliers;

- Probabilité de poursuites judiciaires connexes;
- Degré de collaboration des institutions gouvernementales, des témoins et des plaignants;
- Disponibilité de ressources.

Le Commissaire à l'information, tout en étant soucieux de la nécessité de cette latitude, estime important d'aider toutes les parties aux enquêtes pour mieux déterminer les procédures qu'il y a lieu de choisir et les circonstances dans lesquelles il y a lieu de le faire.

### La procédure informelle

La méthode d'enquête de choix pour la détermination des faits (et celle qui est employée dans plus de 90 pour cent des cas) est l'**entrevue informelle** à laquelle procède un enquêteur délégué par le Commissaire. Les parties s'entendent préalablement sur le moment qui leur convient pour discuter de vive voix ou par téléphone,

dans un endroit généralement choisi par l'interviewé. Ces entrevues ne se déroulent pas sous serment. Les entrevues informelles sont rarement enregistrées, et jamais à l'insu de l'interviewé.

Dans ce cadre, l'enquêteur s'assure que l'interviewé sera interrogé en privé et à l'écart de toute autre personne (qu'il s'agisse de collègues, de superviseurs ou de représentants juridiques de l'employeur). Ce n'est que si l'interviewé demande à être accompagné d'autres personnes et seulement si l'enquêteur est convaincu que ces personnes faciliteront l'enquête et n'empêcheront pas l'interviewé de faire preuve de franchise que d'autres personnes seront autorisées à être présentes lors d'une entrevue informelle.

La méthode d'enquête informelle de choix pour obtenir le point de vue des plaignants et des institutions gouvernementales est une combinaison d'entrevues (de vive voix ou par téléphone) et d'échanges de lettres. Pour obtenir le point de vue de chefs d'institutions gouvernementales, l'enquêteur traite directement avec le fonctionnaire chargé par le chef de l'institution de fournir des renseignements au Commissaire.

Cette description de la procédure informelle doit se lire parallèlement aux **Normes de qualité de service pour les enquêtes du Commissaire** énoncées aux pages 60 à 64.

### **Directives pour les enquêtes formelles**

Lorsque le Commissaire à l'information est d'avis que les preuves ou les arguments doivent être « officiels », la procédure peut devenir moins informelle. Les situations qui

peuvent déclencher une procédure plus officielle sont notamment les suivantes :

- 1) Un témoin ou représentant du ministère ne collabore pas dans le cadre de la procédure informelle (ne s'entend sur aucun rendez-vous, ne se présente pas à l'entrevue, refuse de répondre à une question, veut absolument une procédure formelle, refuse de fournir des documents, se comporte de façon inacceptable).
- 2) Certaines circonstances (par exemple, des allégations de destruction illicite de documents) peuvent donner lieu à une conclusion, un commentaire ou une recommandation négative pour un particulier.
- 3) L'existence de preuves contradictoires et de questions de crédibilité.
- 4) Le risque de poursuites judiciaires.
- 5) Un témoin insiste pour être accompagné d'un avocat.
- 6) Il y a lieu de s'assurer qu'un témoin comprend bien la nature, le caractère et la gravité des preuves qu'il a fournies à titre informel.

Dans le cadre de l'instruction formelle, les preuves sont recueillies par un agent délégué qui préside la séance au nom du Commissaire à l'information. Dans ce cas de figure, le témoin est invité à se présenter à un moment qui convient à tous. S'il n'est pas possible d'obtenir la collaboration volontaire d'un témoin, et seulement dans ce cas, une assignation à comparaître lui est notifiée. En général, l'instruction officielle se déroule au Commissariat. Elle est souvent enregistrée (il s'agit en général d'un enregistrement sonore seulement, quoique un enregistrement

audiovisuel soit possible pour faciliter la formation des nouveaux enquêteurs), et le témoin parle sous serment. Le témoin peut être accompagné d'un avocat, mais pas par un collègue, un superviseur ou un représentant de son employeur. Il est possible de recueillir les dépositions de plusieurs témoins au cours d'une même instruction officielle si le président de séance est convaincu qu'un groupe de témoins facilitera l'enquête et si tous les témoins acceptent de parler en la présence des autres.

Le président de séance détermine tous les aspects de la procédure, dont le déroulement de l'interrogatoire et le règlement des enjeux de la procédure et des questions probatoires. Il peut être aidé d'un avocat et du personnel d'enquête. Il n'est pas assujéti aux règles de la preuve applicables aux tribunaux et, partant, il peut demander des éléments de preuve sur tout ce qu'il juge utile à l'enquête et à l'examen de la plainte.

### **i) Le rôle de l'avocat**

Les avocats n'ont pas de rôle ni de droits plus importants dans une instruction formelle qu'ils n'en auraient auprès d'un témoin dans une instance civile ou une comparution devant une commission d'enquête.

Au cours d'une instruction formelle, le témoin et l'avocat sont invités à ne s'adresser qu'au président de séance et ne peuvent se parler entre eux. S'ils désirent se parler, le président de séance accèdera généralement à cette requête et ajournera la séance pour leur permettre d'avoir une conversation privée.

Il ne revient pas à l'avocat d'interroger son témoin. Mais, lorsque le président

de séance a terminé d'interroger le témoin, l'avocat peut lui demander de l'autoriser à poser des questions à son témoin, et il obtiendra généralement cette permission.

L'avocat n'est pas autorisé à représenter le témoin s'il représente également d'autres témoins ou l'employeur du témoin, à moins qu'il soit raisonnablement possible, grâce à des ordonnances et engagements de confidentialité, de s'assurer que le témoin peut rendre son témoignage « en privé » et que le caractère privé et l'intégrité de l'enquête sont préservés.

### **ii) Les ordonnances de confidentialité**

L'obligation légale pour le Commissaire de faire ses enquêtes « en privé » impose à toutes les parties l'obligation de préserver la confidentialité des renseignements fournis. Il arrive cependant que le président de séance consolide cette obligation en rendant des ordonnances de confidentialité adressées au témoin, à l'avocat ou aux deux. Ce genre d'ordonnances peut être délivré dans les circonstances suivantes :

- 1) Un témoin est accompagné d'un avocat de l'État ou d'un avocat qui représente également d'autres témoins ou l'employeur du témoin (voir ci-dessus la section intitulée **Le rôle de l'avocat**).
- 2) Le témoignage rendu par un témoin à l'occasion d'une séance antérieure risque d'être révélé par le président de séance au cours de l'interrogatoire d'un autre témoin.
- 3) L'intégrité de l'enquête exige de limiter la communication de preuves entre les témoins potentiels.

C'est aussi en raison du caractère « privé » des enquêtes que les témoins ne peuvent obtenir de copies des bandes d'enregistrement ou des transcriptions des instructions officielles. Les témoins (ou leur avocat) peuvent consulter les bandes d'enregistrement ou les transcriptions de leurs propres témoignages, mais seulement au Commissariat et sous surveillance.

### iii) Le risque de commentaires négatifs

Au cours de la procédure informelle ou de l'instruction formelle, des preuves peuvent être produites ou découvertes qui inciteront peut-être le Commissaire à formuler des commentaires ou des recommandations (dans son rapport au plaignant ou dans celui qu'il adressera à l'institution gouvernementale ou au Parlement) dont les effets seront négatifs pour des personnes identifiables. Dans ce cas, les personnes en question (1) seront avisées par écrit du risque de commentaires ou recommandations négatifs, (2) seront informées des preuves à l'appui de ces commentaires ou recommandations et (3) se verront offrir la possibilité juste et raisonnable de présenter des preuves et de formuler des observations en réponse à l'avis en question.

En aucun cas, le Commissaire à l'information ne pourra conclure au délit criminel ou au préjudice civil contre une personne (sauf dans le cadre d'un procès pour outrage).

Si le Commissaire se trouve en possession de preuves indiquant qu'une infraction fédérale ou provinciale a été commise, il est autorisé à révéler ces preuves au procureur général du Canada. Si

l'infraction éventuelle est le parjure ou si elle tombe sous le coup de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire peut renvoyer l'affaire à la GRC pour que celle-ci procède à une enquête criminelle.

L'année dernière, le Commissaire a exercé son pouvoir d'assignation à comparaître et de production de document à sept occasions. Cette année, neuf ordonnances ont été rendues :

- 3 pour assigner des témoins à comparaître et ordonner la production de documents,
- 2 pour assigner des témoins à comparaître,
- 4 pour ordonner la production de documents.

Selon la pratique courante, tous les témoins qui ont reçu des assignations ont préalablement été invités à collaborer volontairement. Aucun des témoins assignés à comparaître n'a contesté la légalité de l'assignation.

## C. Normes de qualité de service

Dans le rapport de l'année dernière, on estimait que l'une des raisons pour lesquelles les enquêtes du Commissaire prennent du temps est (outre l'insuffisance des ressources) la lenteur que mettent les institutions à répondre aux demandes de réunions, d'explications et de documentation. L'année dernière, par ailleurs, le Commissaire a informé le gouvernement son intention de fixer des échéances aux activités d'enquête afin de clore les enquêtes dans des délais fixes, « normalisés ». Cet échéancier et ces normes ont effectivement été déterminés, présentés

au Conseil du Trésor et discutés avec les coordonnateurs de l'accès à l'information. Compte tenu des commentaires et suggestions proposées au cours des consultations, le Commissaire a adopté l'échéancier et les normes suivants pour orienter le travail de ses enquêteurs et celui des fonctionnaires auxquels ils ont affaire.

### **Politique des normes de service**

Le Commissariat à l'information fera le maximum, de concert avec les plaignants et les institutions gouvernementales, pour régler toutes les plaintes « administratives » (retards, frais, langue et prorogations de délai) dans un délai de 30 jours après la publication de l'avis délivré au ministère aux termes de l'article 32 de la Loi. Eu égard à toutes les autres plaintes (exceptions, exclusions et documents manquants), le Commissariat fera le maximum pour les régler dans un délai de 90 jours après la publication de l'avis.

Pour que ces objectifs soient réalisés, il faudra que le personnel du Commissariat et celui des institutions gouvernementales incriminées respectent certaines échéances et procédures dans leurs rapports. Plus de 90 pour cent des enquêtes sont informelles (les témoignages n'y sont pas rendus sous serment ni enregistrés, la production de documents et la comparution des témoins ne font pas l'objet d'ordonnances, et les documents originaux sont rarement exigés). Par conséquent, ces normes de service s'appliquent à la procédure d'enquête informelle.

A. Dans les cinq jours suivant la réception d'une plainte qu'on lui a confiée, l'enquêteur fera le maximum pour rencontrer le

plaignant ou pour communiquer avec lui par téléphone :

- i) pour se présenter et lui expliquer comment le rejoindre,
- ii) pour lui expliquer la procédure d'enquête du Commissaire et son droit à présenter des observations,
- iii) pour discuter de la nature de la plainte afin de s'assurer qu'il la comprend bien et que le plaignant l'a correctement formulée,
- iv) pour obtenir tous les éléments de preuve utiles dont dispose le plaignant.

B. Après avoir examiné la formulation de la plainte, les éléments de preuve fournis par le plaignant et les explications que celui-ci a éventuellement ajoutées, l'enquêteur déterminera si la plainte est effectivement du ressort du Commissaire selon le paragraphe 30(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Si l'enquêteur estime que ce n'est pas le cas, il le signalera au Commissaire à l'information en recommandant que le plaignant en soit informé. La décision finale appartient au Commissaire à l'information.

C. Si la plainte est du ressort du Commissaire, l'enquêteur entamera officiellement une enquête en informant personnellement le délégué du chef de l'institution incriminée de son intention de faire enquête et en lui communiquant un résumé de la substance de la plainte (ainsi que l'exige l'article 32 de la Loi). En général, le délégué qui reçoit les avis du Commissaire est le coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des

renseignements personnels de l'institution.

D. Les enquêteurs du Commissariat et les coordonnateurs de l'accès à l'information des institutions gouvernementales sont censés collaborer pour trouver le temps de se rencontrer une première fois dans les cinq jours suivant la demande adressée par l'enquêteur au coordonnateur. Le but de la première rencontre est le suivant :

- i) Permettre de signifier personnellement l'avis délivré en vertu de l'article 32;
- ii) Veiller à ce que les deux parties comprennent la plainte de la même façon;
- iii) Permettre à l'enquêteur d'obtenir le dossier administratif original de l'institution concernant le traitement de la demande d'accès que concerne la plainte ainsi qu'un exemplaire du document d'acheminement AIPRP connexe. Le dossier original sera photocopié sur place par l'enquêteur ou renvoyé à l'institution dans les dix jours suivants;
- iv) Permettre à l'enquêteur de s'assurer qu'il possède un exemplaire à jour du décret sur la désignation rendu en vertu de l'article 73 de la Loi;
- v) Permettre à l'enquêteur d'obtenir des copies ou les originaux de tous les documents ayant trait à la demande d'accès qui a donné lieu à la plainte pour refus injustifié. Ces documents doivent être fournis en version intégrale à moins que

l'institution ait invoqué l'article 69 de la Loi pour refuser l'accès et que le dossier de traitement contienne des documents appropriés du BCP attestant que l'information non communiquée est un document confidentiel du Cabinet;

- vi) Permettre à l'enquêteur d'obtenir d'autres documents qui ne se trouvent pas dans le dossier de traitement et qui expliquent pourquoi l'institution a invoqué l'une ou l'autre des dispositions de la Loi en matière de frais, de prorogation de délai, d'exclusion ou d'exception (ou toute autre disposition à laquelle la plainte se rapporte);
- vii) Permettre à l'enquêteur d'obtenir les noms et coordonnées des principales personnes ayant eu affaire à la demande d'accès, notamment : l'analyste AIPRP désigné, le fonctionnaire du BPR qui a fourni l'avis relatif au caractère confidentiel des documents et/ou au délai, au travail et aux coûts associés au traitement de la demande, la personne qui a procédé à la recherche dans les documents utiles et la personne qui a approuvé la réponse donnée au plaignant;
- viii) Permettre à l'enquêteur de dresser la liste des lacunes de l'affaire, notamment :
  - conformité de l'avis délivré en vertu de l'article 32;
  - conformité du dossier de traitement;
- ix) Permettre aux parties de fixer la date d'une deuxième

rencontre dans les dix jours suivant la première.

l'institution pour que celui-ci prenne des mesures correctives.

(Remarque : les documents originaux remis à l'enquêteur seront renvoyés dans les dix jours, conformément au paragraphe 36(5) de la Loi.)

Le rapport de l'enquêteur devra, s'il y a lieu, préciser les raisons pour lesquelles le délai normalisé de 30 ou de 90 jours n'a pas été respecté.

E. La deuxième rencontre entre l'enquêteur et le coordonnateur AIPRP leur permettra :

- à l'enquêteur d'obtenir les renseignements qui lui manquent encore éventuellement,
- d'examiner et de finaliser les mesures que l'enquêteur se propose de prendre pour la suite de l'enquête : échéances des étapes d'enquête prévues pour clore l'enquête dans le délai voulu (30 jours pour les plaintes administratives et 90 jours pour les refus d'accès).

F. Après avoir pris connaissance des arguments de l'institution, l'enquêteur donnera au plaignant la possibilité de répondre à ces arguments sur le fond (sous réserve des obligations de l'enquêteur en matière de confidentialité aux termes des articles 63 et 64 de la Loi).

G. Dans les cinq jours suivant l'achèvement des étapes prévues dans le plan d'enquête, l'enquêteur rédigera et présentera au Commissaire à l'information un rapport où il présentera les résultats de son enquête et formulera sa recommandation concernant la plainte, à savoir si celle-ci :

1. n'est pas justifiée;
2. a été réglée;
3. est justifiée et a fait l'objet de recommandations au chef de

### **Le plan d'enquête**

Puisque le Commissaire à l'information a pour fonction de procéder à des enquêtes approfondies indépendantes, il faut absolument éviter que les institutions gouvernementales contrôlent ou donnent l'impression de contrôler le déroulement des enquêtes relatives aux plaintes formulées contre elles.

Il est cependant tout aussi important de faire en sorte que les enquêtes soient aussi efficaces que possible en obtenant la collaboration informelle des institutions afin que les enquêteurs établissent les faits, obtiennent les arguments des parties et proposent des solutions. C'est pour trouver des solutions que les enquêteurs discuteront avec les coordonnateurs AIPRP de certains aspects du plan d'enquête. Il peut arriver, quoique rarement, que l'enquêteur ait affaire à des allégations de faute, à des questions de crédibilité ou à des exigences spéciales en matière de confidentialité, auxquels cas il peut décider de s'abstenir de communiquer certains éléments du plan d'enquête au coordonnateur.

En général, l'enquêteur essaie d'obtenir l'accord du coordonnateur AIPRP pour faciliter certaines activités dans des délais déterminés. Les éléments du plan d'enquête au sujet desquels des échéances devront être discutées et convenues à la deuxième réunion sont notamment les suivants :



1. Prévoir les entrevues avec des fonctionnaires;
2. Obtenir d'autres documents;
3. Fournir au coordonnateur AIPRP l'analyse du bien-fondé de la position de l'institution;
4. Obtenir les arguments du fonctionnaire désigné à l'appui de ses décisions;
5. Proposer une solution au fonctionnaire désigné (sous réserve de l'approbation du Commissaire à l'information);
6. Obtenir la réponse du fonctionnaire désigné à la proposition de l'enquêteur;
7. S'il y a lieu, énoncer les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de s'entendre sur des échéances permettant de mener à bien les activités prévues dans le plan d'enquête dans les délais de 30 ou 90 jours prévus par les normes de service.

Le Commissaire à l'information est conscient du fait que la capacité de son Commissariat et des institutions incriminées à respecter ces normes de service dépendra de la disponibilité de ressources, de l'efficacité des procédures et de la collaboration, du respect et de la bonne volonté des parties. L'expérience fera l'objet d'un suivi étroit, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Si les normes de service ne peuvent être respectées, il ne faudra pas tarder à procéder à une analyse des causes.

## D. Les retards

Depuis vingt ans que la *Loi sur l'accès à l'information* existe, la priorité du Commissariat à l'information a bien souvent été de régler un problème chronique au gouvernement : le retard mis à répondre aux demandes d'accès. Au début du mandat du Commissaire actuel, en 1998, le projet de « fiche de rendement » a été lancé : il s'agissait de classer certains ministères en fonction du pourcentage de demandes d'accès n'ayant pas obtenu de réponse dans les délais officiels. Ces fiches (37 en tout, pour onze institutions) ont été regroupées en rapports spéciaux déposés au Parlement ou, comme cette année, incluses dans le rapport annuel du Commissaire.

Ce projet, entamé en 1998, a permis de réduire considérablement le nombre des plaintes pour retard adressées au Commissaire : d'un maximum de 49,5 pour cent, la proportion de plaintes pour retard par rapport à l'ensemble des plaintes est passée, cette année, à 16,2 pour cent.

Le Commissariat à l'information a continué, cette année, à s'intéresser au rendement des ministères en matière de délai de réponse. La même norme de classement a servi également cette année. Elle s'appuie sur la disposition de la Loi qui considère les réponses tardives comme des refus. Le classement dépend du pourcentage de demandes auxquelles on n'a pas répondu dans les délais officiels et qui, par conséquent, sont considérées comme ayant fait l'objet d'un refus tel qu'indiqué dans le tableau qui suit.

Au cours des dernières années, trois ministères ont obtenu le meilleur classement : le Bureau du Conseil privé et Santé Canada ont obtenu un « A » au début de 2000, un an après

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

l'introduction des fiches de rendement. Développement des ressources humaines Canada a obtenu un « A » au début de 2000.

Cette année, le Commissariat a rendu un rapport sur les neuf ministères où ont été introduites des fiches de rendement dans les années antérieures. Par ailleurs, deux ministères (Travaux publics et Services gouvernementaux et le Service correctionnel du Canada) ont été évalués et classés cette année pour la première fois.

Les résultats obtenus par les neuf ministères selon les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002 sont présentés au tableau 1.

Dans l'ensemble, les ministères ont fait beaucoup de progrès dans la mise en œuvre des recommandations des fiches de rendement et dans la réduction de l'incidence des retards. Chaque

ministère a pris des mesures un peu différentes pour réduire le nombre de refus présumés. Comme les fiches de rendement et les rapports provisoires portent sur une partie de l'exercice (avril à novembre), les ministères ont tendance à terminer l'année avec une note inférieure à celle des huit premiers mois. Le tableau 2 illustre la situation des ministères ayant fait l'objet d'un rapport provisoire en janvier 2002.

Comme le montre le tableau 3, on enregistre une nette amélioration du rendement depuis l'introduction des fiches de rendement en 1998.

On voit que les six institutions classées dans la catégorie « F » ont retroussé leurs manches dans les années suivantes. Quatre d'entre elles ont obtenu un « A » et deux, un « B ». Une seule a reculé par rapport à son meilleur classement. En 1999-2000, le

Ministère	% de refus présumés	Classement
Agence des douanes et du revenu du Canada	3,5 %	A
Citoyenneté et Immigration Canada	3,8 %	A
Ministère de la Défense nationale	9,1 %	B
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	7,8 %	B
Pêches et Océans Canada	4,2 %	A
Santé Canada	5,0 %	A
Développement des ressources humaines Canada	19,7 %	D
Bureau du Conseil privé	17,5 %	D
Transports Canada	19,0 %	D

**Tableau 2 - Ratio nouvelles demandes/refus présumés**

Ministère	Classement pour la période du 1 <sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001	Classement 2001-2002
Agence des douanes et du revenu du Canada	B	B
Citoyenneté et Immigration Canada	C	C
Ministère de la Défense nationale	C	C
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	D	F
Pêches et Océans Canada	F	F
Transports Canada	C	D

**Tableau 3**

	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
ADRC	F	F	C	B	A
CIC	F	F	D	C	A
SCC	-	-	-	-	F
MAECI	F	F	F	D	B
P&O	-	-	F	F	A
SCan	F	A	-	-	A
DRHC	-	A	-	-	D
MDN	F	F	D	C	B
BCP	F	A	-	-	D
TPSGC	-	-	-	-	F
TC	-	F	F	C	D

BCP était passé de la note « F » (éché) à la note « A ». Cette année, il n'a obtenu qu'un « D ».

Transports Canada n'a pas été évalué avant 1999-2000, et il avait obtenu un « F ». Il est passé à la note « C » en 2001-2002. Il s'est malheureusement classé dans la catégorie « D » cette année. Remarquons également que DRHC a obtenu un « A » dès sa première année d'évaluation, en 1999-2000. Cette année, il a rejoint le BCP dans la catégorie « D ».

Les deux institutions évaluées pour la première fois cette année (le SCC et TPSGC) sont toutes deux classées dans la catégorie de l'échec (voir les

rapports de rendement complets à l'appendice B).

Il semble évident que le problème des retards est moins grave, mais il n'est pas encore réglé. Beaucoup de facteurs de l'ordre de la procédure expliquent le nombre inadmissible de demandes en situation de refus présumé. Parmi eux, quatre ressortent plus particulièrement comme causes éventuelles des retards :

- **La lenteur de la recherche des documents** : il est indispensable que l'on retrouve les documents dans les délais impartis pour éviter des retards initiaux dans le traitement;

- **Des ressources insuffisantes** : le coordonnateur de l'accès à l'information doit disposer de suffisamment de ressources et des pouvoirs nécessaires pour traiter le volume des demandes adressées au ministère;
- **La lourdeur de la procédure d'approbation** : une procédure d'approbation qui exige un certain nombre de vérifications est fastidieuse et entraîne des retards importants dans des ministères qui continuent à fonctionner selon un mode d'évitement du risque; et
- **Le manque d'intérêt de la haute direction** : toute la procédure d'accès exige l'appui de la haute direction. Si cet appui n'est pas manifeste et communiqué au personnel du ministère, la tendance au respect des échéances s'affaiblit progressivement.

Les prorogations de délai pour consultations en vertu de l'alinéa 9b) de la *Loi sur l'accès à l'information* continuent, de temps à autre, d'être un obstacle à la réduction du nombre de demandes en situation de refus présumé. Il peut arriver, en raison du manque de communication entre les ministères, que la durée d'une prorogation de délai soit décidée sans l'avis du ministère qui devra examiner les documents. Par ailleurs, il peut arriver qu'un ministère envoie d'un seul coup plus d'une demande d'accès à un autre ministère pour consultation, sans l'avoir contacté préalablement.

C'est Santé Canada qui fait preuve d'une conformité systématique aux échéances fixées par la Loi. Le directeur de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de Santé Canada circonscrit un certain nombre

de facteurs qui, selon lui, contribuent au maintien d'une conformité idéale à l'égard des échéances prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans l'ensemble, il estime que les ingrédients de base sont la détermination constante à obtenir la note « A » et le travail d'équipe du personnel du ministère. Il y ajoute les facteurs suivants, qui, selon lui, influencent la capacité du ministère à traiter les demandes d'accès dans les délais voulus :

### **Le rôle du BPR**

Il est indispensable de faire connaître les délais de la procédure d'accès aux bureaux de première responsabilité (BPR) et de leur expliquer le rôle qu'ils jouent dans l'équipe d'accès à l'information (AI) eu égard au respect de ces délais. La personne-ressource AIPRP du BPR peut changer, de même que ses priorités peuvent changer. Il demeure que le BPR a l'obligation de respecter les délais fixés par la Loi et par le ministère dans le rôle qu'il joue dans la procédure d'accès, et cela doit être communiqué régulièrement aux BPR.

### **La clarification de la demande**

Lorsqu'il y a lieu de communiquer avec le requérant pour clarifier une demande, la date de réception de la demande doit être modifiée compte tenu de la nécessité d'en clarifier le contenu.

### **L'aide du directeur de l'AIPRP**

Il peut arriver que le directeur de l'AIPRP doive intervenir dans la procédure, quel que soit le degré de délégation. Il se met à la disposition du personnel de l'AIPRP lorsque celui-ci l'informe d'un retard éventuel. En examinant de près une situation qui risque de donner lieu à un refus

préssumé et en envisageant des mesures correctives quelques jours avant l'échéance, on peut éviter qu'une demande soit en situation de refus présumé.

### **L'estimation des frais**

Santé Canada « arrête la pendule » lorsque l'estimation des frais est envoyée au requérant. La durée effective de traitement de la demande n'inclut pas le temps que prend le requérant à répondre à la demande de dépôt ou de paiement de frais exigibles selon le Règlement de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### **L'amélioration continue**

Il est toujours possible d'apporter des améliorations à la procédure d'accès. Par exemple, jusqu'ici, une personne-ressource du BPR rédigeait un rapport sur la recherche des documents. Ce rapport était rédigé même s'il n'y avait pas de documents. C'est le directeur général du secteur qui signait le rapport. La restructuration a permis d'éliminer ce rapport, et la personne-ressource du BPR envoie un message électronique directement à la Division de l'AIPRP pour lui faire connaître le résultat des recherches.

### **Le prix de la personne-ressource du mois**

Pour reconnaître l'excellence, la Division de l'AIPRP de SC a créé un Prix de la personne-ressource du mois au BPR.

### **L'engagement de la haute direction**

Le directeur de l'AIPRP remet un rapport hebdomadaire au bureau du sous-ministre, où il signale les demandes dont la réponse est en

retard et indique les raisons de ces retards.

## **E: La nouvelle priorité du Commissaire**

Le problème des retards restera prioritaire pour le Commissaire à l'information au cours des années à venir, mais son attention se tournera également vers une nouvelle priorité.

Le changement de perspective eu égard aux retards supposera un examen attentif de la façon dont les institutions gouvernementales interprètent et appliquent les dispositions de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information* en matière de prorogation de délai. Il importe de vérifier que la réduction de l'incidence des retards de réponse n'est pas due à un usage trop libéral des dispositions de la Loi relatives aux prorogations de délai. Il faudra par ailleurs se pencher sur la question de la conformité au paragraphe 9(2), qui fait obligation aux institutions d'informer le Commissaire à l'information de toute prolongation de délai supérieure à trente jours.

La nouvelle priorité aura trait au mode d'application des exemptions, notamment des exemptions discrétionnaires. La nécessité de considérer cette question est bien expliquée dans le rapport publié en juin 2002 par le Groupe d'étude de l'accès à l'information :

« Même si nous avons conclu que l'architecture globale des exemptions est valable, il ne s'ensuit pas nécessairement que les objectifs voulus par le Parlement sont toujours atteints. À notre avis, ce résultat n'est pas tant attribuable à des imperfections, somme toute relatives, de l'architecture générale de la Loi, ou à des exceptions ou exclusions spécifiques, mais plutôt

à la façon dont les exemptions discrétionnaires sont comprises et appliquées.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire entraîne implicitement la considération par le décideur des facteurs pertinents dans chaque cas, dont le préjudice anticipé en cas de divulgation. Cependant, nous avons l'impression que les responsables des institutions gouvernementales (ou leurs délégués) ne tiennent pas toujours compte de tous les facteurs pertinents dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire; ils ne sont pas toujours capables de justifier de façon claire leur décision de ne pas divulguer l'information. Nous avons d'ailleurs constaté le même problème dans toutes les compétences que nous avons consultées.

Il s'agit donc de trouver des moyens de rendre la pratique plus conforme à l'intention de la Loi. Nous sommes d'avis que les institutions devraient considérer si un préjudice qu'on peut préciser pourrait découler de la divulgation, que l'exemption comprenne ou non un critère explicite de préjudice. Nous sommes aussi d'avis que dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, les institutions devraient tenir compte du fait que l'information devient généralement moins sensible au fil des ans. La réforme la plus productive serait de trouver le moyen d'assurer que le pouvoir discrétionnaire soit exercé seulement à la lumière de telles considérations. Une exemption ne devrait être invoquée que si des motifs convaincants de ne pas divulguer l'information peuvent être mis de l'avant.

L'application des exemptions ne devrait pas être une question de réflexion juridique complexe, il devrait plutôt s'agir de se poser les bonnes questions de base, de façon constante

et à toutes les étapes, par exemple : y a-t-il de bonnes raisons de protéger l'information dans ce cas-ci? À quel moment pourra-t-elle être divulguée sans causer de préjudice à un des intérêts protégés par la Loi? » (pages 45-46)

Cette nouvelle priorité se concrétisera dans les fiches de rendement de l'année prochaine et elle supposera l'analyse d'un échantillon de réponses à des demandes d'accès n'ayant pas donné lieu à des plaintes. Entre autres facteurs, les éléments suivants devront être examinés :

- 1) Les motifs d'exemption sont-ils enregistrés dans le dossier de traitement?
- 2) A-t-on suffisamment pesé le pour et le contre avant d'invoquer des exceptions?
- 3) Existe-t-il des éléments attestant que l'on a exercé un pouvoir discrétionnaire en faveur de la divulgation de renseignements pouvant être exemptés?
- 4) Le fondé de pouvoir et les spécialistes de l'accès à l'information ont-ils reçu une formation concernant l'usage qu'il convient de faire de ce pouvoir discrétionnaire?
- 5) Le dossier comporte-t-il des éléments attestant que le fondé de pouvoir se fait l'avocat du diable lorsque des gestionnaires opérationnels recommandent le secret?
- 6) Le ministère dispose-t-il d'instructions écrites sur l'exercice qu'il convient de faire du pouvoir discrétionnaire et de directives expliquant que les exemptions et exclusions doivent être interprétées

et appliquées, autant que possible, de façon à faciliter et à promouvoir la divulgation de l'information?

## **F: Les initiatives du Conseil du Trésor**

Le ministre responsable de la bonne administration de la *Loi sur l'accès à l'information* dans l'ensemble du gouvernement est le Président du Conseil du Trésor. Il est aidé à cet égard par la Division de l'information et de la politique de sécurité (DIPS) du Secrétariat du Conseil du Trésor. Les agents de la DIPS ont un rôle crucial à jouer dans les instructions communiquées à toutes les institutions gouvernementales pour garantir l'uniformité d'application de la Loi sur l'accès, favoriser un climat d'ouverture et faciliter le règlement des problèmes avant qu'ils deviennent systémiques ou fassent l'objet de plaintes adressées au Commissaire.

Depuis des années, les commissaires à l'information se plaignent du fait que les ministres du Conseil du Trésor n'accordent pas d'importance ni de ressources à ces responsabilités. Récemment, et de nouveau cette année, on voit des signes d'amélioration, mais il demeure des raisons de s'inquiéter.

Sur le plan négatif, le président du Conseil du Trésor n'a pas encore donné suite aux recommandations formulées il y a près d'un an par le Groupe d'étude de l'accès à l'information concernant des initiatives administratives et financières. Par ailleurs, le Conseil n'a pas encore commencé à recueillir sur le fonctionnement du système d'accès le genre de statistiques qui lui permettraient d'évaluer la « santé » du système et d'intervenir en temps et

lieu pour régler les problèmes de procédure, de ressources et d'attitudes.

C'est en grande partie à cause de la décision du Secrétariat du Conseil du Trésor de ne pas suivre de près le fonctionnement du système que le Commissaire à l'information a décidé de dresser des fiches de rendement sur certaines institutions.

Sur le plan positif, le SCT a organisé la première conférence mixte des spécialistes de l'AIPRP et de la sécurité le 4 mars 2003. Le thème du jour était le suivant : « Développer la capacité d'apprentissage des communautés de l'AIPRP et de la sécurité : Outils clés de perfectionnement professionnel ». Les objectifs de la conférence étaient d'initier les participants aux concepts d'apprentissage personnel et de perfectionnement et de fournir aux deux groupes de spécialistes la possibilité d'entrer en contact et de nouer des relations de travail plus solides. La journée a été composée d'exposés et d'atelier sur des sujets comme la fonction de contrôleur moderne, la médiation et la négociation, l'innovation dans le milieu de travail, l'accompagnement personnel, la créativité et l'innovation dans l'apprentissage.

À la même conférence, le SCT a pris acte des réalisations des spécialistes de l'AIPRP qui ont offert un service de qualité dans la mise en œuvre du programme d'accès à l'information, en annonçant les gagnants des Prix d'excellence de la communauté d'AIPRP pour la deuxième année. Les prix ont été remis dans deux catégories distinctes : « Excellence en prestation de services et innovation » et « dévouement, leadership et esprit communautaire ». Une mention spéciale a été accordée aux gagnants des prix, mais le très bon travail de toute la

collectivité a été souligné. La reconnaissance du travail réalisé par ceux qui oeuvrent « dans les tranchées » du système d'accès à l'information est une mesure très constructive.

L'un des aspects importants du rôle de la DIPS est de fournir des conseils stratégiques et un appui aux institutions. Compte tenu de l'importance de ce rôle, la Division a élaboré une norme de prestation de service. Cette norme porte sur trois aspects principaux de l'efficacité du service : qualité, rapidité et disponibilité. En général, la Division veille à ce que les réponses fournies aux institutions clientes correspondent à la situation et répondent à leurs besoins dans toute la mesure du possible. Nantie d'un nouveau membre, la DIPS s'est réorganisée pour jouer un rôle plus central en matière d'interprétation des politiques générales et des directives. Une enquête de suivi sera effectuée dans neuf mois pour déterminer la mesure dans laquelle la norme de service et les nouvelles procédures répondent aux besoins des spécialistes du domaine.

Dans le cadre des études théoriques effectuées par un membre du personnel de la DIPS, un document de travail sur le renouvellement des praticiens de l'AIPRP a été distribué aux membres du Comité consultatif supérieur des coordonnateurs (CCSC). Le document porte surtout sur le bien-être des praticiens de l'AIPRP et s'appuie sur les résultats de l'enquête effectuée l'an dernier auprès des spécialistes de l'AIPRP. Un certain nombre de questions intéressant ces spécialistes y sont abordées : formation et perfectionnement, charge de travail, répartition des ressources, recrutement et rétention, élaboration de profils de compétences. La DIPS a l'intention de

donner suite à cette initiative et d'approfondir le travail d'élaboration des profils de compétences, considérés comme le fondement des stratégies de recrutement, et d'un plan de formation.

Un projet de deux ans a également été lancé pour examiner les publications d'Info Source et formuler des recommandations destinées à les améliorer. Les objectifs particuliers du projet sont d'améliorer la présentation et le contenu de toutes les publications d'Info Source et de circonscrire de nouvelles technologies susceptibles d'améliorer la procédure de mise à jour annuelle. Il s'agira de définir les enjeux associés aux publications actuelles, d'examiner les fichiers centraux dans une perspective holistique et de concert avec les parties intéressées, de créer une présentation conviviale et d'instaurer une procédure d'assurance de la qualité (AQ). Info Source est plus qu'un outil de référence important qui permet au public de comprendre les activités du gouvernement. Ses publications permettent aussi au Secrétariat d'examiner les banques de renseignements personnels des institutions gouvernementales et d'enregistrer des descriptions à l'appui de sa fonction de suivi du programme d'AIPRP du gouvernement.

Au cours de l'exercice 2002-2003, le site web du SCT a été converti en fonction des exigences du système de normalisation des sites du gouvernement. À cet égard, la DIPS a modernisé les sites web du SCT consacrés à l'AIPRP pour faciliter la diffusion de l'information destinée aux spécialistes de l'AIPRP et au public en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Au cours de l'année à



venir, des changements seront apportés au contenu et à la présentation pour fournir plus d'information et faciliter la navigation.

La DIPS continue de s'intéresser au Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI). Le système a été créé en 1989, puis modernisé en prévision du passage à l'an 2000. Sa fonctionnalité de base est demeurée à peu près la même, bien qu'on ait déjà envisagé d'ouvrir le site au public. Le Conseil est en train de prendre des mesures pour supprimer les obstacles qui continuent d'entraver l'accès en direct, notamment eu égard aux identificateurs personnels et aux exigences linguistiques.

Trente séances de formation ont été données par la Division cette année. Le programme de formation de la DIPS, qui a enregistré une augmentation de 30 % dans le nombre des participants cette année, continue d'être bien considéré par les spécialistes du domaine. Outre le maintien du programme de formation de base en

matière d'AIPRP, la DIPS est en train de préparer un atelier qui fournira aux praticiens de l'AIPRP l'occasion de partager leurs pratiques optimales dans trois domaines principaux : le traitement des demandes, la gestion des dossiers administratifs de l'AIPRP et les rapports avec les requérants, les bureaux de première responsabilité et les enquêteurs. L'atelier mettra également l'accent sur certaines pratiques optimales proposées par le Commissaire dans des rapports annuels et fiches de rendement antérieurs.

Enfin, après la publication du rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information le 12 juin 2002, la DIPS a procédé à un examen approfondi et à un exercice d'établissement des coûts pour déterminer ce qu'il en coûterait de mettre en œuvre les diverses mesures recommandées. Le SCT est en train de chercher des moyens de financer certaines des mesures administratives proposées dans le rapport, mais, comme nous l'avons vu, aucune décision n'a encore été prise.

# CHAPITRE IV

## RÉSUMÉS DE CAS

### 1. Des données publiques, mais inaccessibles : cas n° 1

#### Contexte

Industrie Canada tient à jour un registre des sociétés constituées en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, où sont énumérés les noms des administrateurs de ces sociétés. Sur le site web du ministère, **Strategis**, toutes les sociétés inscrites sont énumérées par nom et numéro d'inscription. Les administrateurs de chaque société sont également nommés. Pendant un certain temps, Industrie Canada a également fourni un service de recherche sous la forme d'un kiosque informatique, qui permettait de faire des recherches dans la base de données de **Strategis**. On pouvait, par exemple, retrouver toutes les sociétés auxquelles était affilié un certain administrateur.

Lorsqu'il a été question de l'achat, par un homme d'affaires torontois, de parts dans un club de golf pour le compte du Premier ministre Chrétien, une certaine personne est allée au ministère pour chercher dans la base de données de **Strategis** la liste de toutes les sociétés dans lesquelles l'acheteur torontois était administrateur. Elle a eu la surprise de se faire répondre par Industrie Canada que le kiosque informatique qui contenait le moteur de recherche était fermé au public. Cette mesure a incité l'intéressé à faire une demande d'accès à l'information pour obtenir cette liste.

Sur réception de la demande d'accès, Industrie Canada a estimé qu'il n'avait pas l'obligation de fournir l'information demandée puisqu'elle était déjà accessible au public dans **Strategis**. Autrement dit, le ministère invitait le requérant à fouiller toutes les listes de toutes les entreprises sous réglementation fédérale et, par élimination, à dresser lui-même la liste de celles où l'homme d'affaires torontois était administrateur.

Industrie Canada a proposé de fournir au requérant les pages imprimées tirées de la base de données de **Strategis** moyennant 564 000 dollars. Comme on pouvait s'y attendre, le requérant, intrigué et frustré, s'est adressé au Commissaire à l'information.

#### Analyse juridique

L'article 68 de la *Loi sur l'accès à l'information* dispose que le droit d'accès ne s'applique pas aux « documents publiés ou mis en vente dans le public ». Industrie Canada pouvait-il s'appuyer sur cette disposition pour refuser de créer par voie électronique la liste demandée à partir des données brutes effectivement publiées sur **Strategis**? C'est la question juridique qui est au cœur de cette affaire.

Le Commissaire a premièrement conclu qu'Industrie Canada avait la capacité électronique de faire une recherche dans la base de données et de produire la liste demandée. Invité à le faire par l'enquêteur du Commissariat, le ministère a pu

produire la liste en quelques minutes sans programme ni frais particuliers.

La deuxième conclusion du Commissaire a été que la liste des entreprises (où l'homme d'affaires torontois était administrateur) n'était pas un « document publié ou mis en vente dans le public ».

C'est en regard de ces éléments factuels que le Commissaire a estimé qu'Industrie Canada avait fait une interprétation beaucoup trop large de l'exclusion au droit d'accès prévue à l'article 68 de la Loi. Compte tenu de l'objet de la Loi, énoncé à l'article 2 (notamment des principes suivants : le « droit du public à [la] communication [des documents de l'administration fédérale]» et des « exceptions indispensables à ce droit [...] précises et limitées »), le Commissaire a conclu que le Parlement n'avait pas à l'esprit que l'article 68 soit employé pour faire obstacle à des demandes d'accès raisonnables. Le Commissaire a estimé que la position du ministère était manifestement abusive puisque ce dernier avait admis qu'une recherche manuelle de la base de données aurait coûté une fortune.

Ayant conclu que l'article 68 ne permettait pas de justifier le refus de communication, le Commissaire s'est ensuite demandé si la Loi faisait obligation au ministère de dresser la liste d'entreprises demandée quand il n'en existait pas en tant que telle au ministère. À cet égard, il a tenu compte du paragraphe 4(3), qui dispose explicitement que le droit d'accès s'applique aux documents qui n'existent pas, mais qui peuvent être produits électroniquement « si l'institution a normalement à sa disposition le matériel, le logiciel et les

compétences techniques nécessaires à la préparation ». Le Commissaire a conclu que la liste d'entreprises demandée pouvait être facilement dressée par Industrie Canada à l'aide de ses systèmes de recherche usuels.

C'est pour ces motifs que le Commissaire a jugé que la plainte était justifiée et a recommandé que la liste demandée soit créée et communiquée au requérant. Industrie Canada a accepté la recommandation du Commissaire et y a donné suite.

### **Leçons tirées de l'expérience**

Le droit d'accès formulé à l'article 4 de la Loi a trait aux « documents relevant d'une institution fédérale ». À titre général, la Loi ne contraint pas les ministères à faire des recherches pour les requérants ni à créer de documents pour répondre aux questions ou aux objets de recherche de ceux-ci. Cependant, si des données électroniques peuvent faire l'objet d'une manipulation ou d'une recherche permettant de produire des documents (sans entraver exagérément le fonctionnement de l'institution fédérale en question), le gouvernement a l'obligation de créer les documents demandés.

Par ailleurs, une institution fédérale n'a pas le loisir de refuser de créer un document pour la seule raison que la base de données est accessible au public. L'exclusion des renseignements du domaine public ne doit pas être interprétée ni utilisée pour faire obstacle à l'accès : ce n'est pas ainsi que les législateurs l'ont conçue. Les institutions fédérales ne peuvent invoquer l'article 68 que si les renseignements demandés sont déjà du domaine public et qu'ils sont faciles d'accès.

## 2. Des données publiques, mais inaccessibles : cas n° 2

### Contexte

Le Service correctionnel du Canada (SCC) est tenu, selon les directives de son Commissaire, de communiquer certains renseignements aux détenus. Ces renseignements, qui ont trait aux règles, aux droits, aux obligations, aux procédures, etc., sont regroupés dans un CD-ROM, et des exemplaires de ce CD-ROM sont mis à la disposition des détenus dans les bibliothèques des établissements du SCC.

Un détenu insatisfait d'être limité à la consultation du CD-ROM à la bibliothèque de son établissement a demandé un exemplaire du CD-ROM en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a essuyé un refus. Le SCC a estimé que, en vertu de l'article 68, les documents publiés ou conservés à des fins de référence ne sont pas assujettis au droit d'accès.

Le détenu s'est plaint au Commissaire du refus de SCC de lui remettre une copie du CD-ROM.

### Analyse juridique

Les renseignements accessibles dans la bibliothèque d'un établissement correctionnel sont-ils des « documents publiés » ou des documents « conservés à des fins de référence ou d'exposition pour le public »? Dans ce cas, l'article 68 de la Loi les exclut du droit d'accès; sinon ces renseignements doivent être communiqués.

L'enquête a confirmé qu'une partie des renseignements contenus dans le CD-ROM avait été publiée ailleurs par le SCC ou par d'autres ministères. Cependant, une partie avait également été produite exclusivement pour

répondre aux besoins des détenus et n'avait pas été mise à la disposition du public en général. L'enquête a par ailleurs confirmé que le CD-ROM n'était pas accessible au public dans le cadre d'un système de prêts entre bibliothèques, ni même inscrit dans une liste de références accessibles aux bibliothèques publiques. Elle a enfin confirmé que les bibliothèques d'établissements correctionnels ne sont pas accessibles au public.

C'est en regard de ces éléments factuels que le Commissaire a conclu que, puisque une partie de son contenu n'était pas publié, le CD-ROM ne pouvait être exempté du droit d'accès en tant que « document publié ». Il a par ailleurs conclu que le CD-ROM n'était pas un document « conservé à des fins de référence ou d'exposition pour le public » puisque les bibliothèques d'établissements correctionnels ne sont pas accessibles au public.

Le Commissaire a donc estimé que la plainte était justifiée et a recommandé de fournir un exemplaire du CD-ROM au requérant. Le SCC a accepté la recommandation du Commissaire et y a donné suite.

### Leçons tirées de l'expérience

Comme nous l'avons vu dans le cas précédent, l'article 68 n'exclut pas les « documents publiés » ou les documents « conservés à des fins de référence ou d'exposition pour le public » pour entraver l'accès. Lorsque l'application de l'article 68 empêche le requérant d'avoir accès à l'information ou d'en obtenir un exemplaire, il est probable que l'exclusion n'est pas invoquée à juste titre.

### 3. Les données de recensement : faciliter la recherche tout en protégeant les renseignements personnels

#### Contexte

Comme nous l'avons signalé plus tôt (pages 20 à 23), 30 personnes ont porté plainte contre Statistique Canada, qui avait refusé de leur communiquer des données nominatives issues du recensement de 1906 dans les provinces de l'Ouest. Les plaignants étaient des historiens et des généalogistes amateurs et professionnels.

Statistique Canada a invoqué la disposition relative à la confidentialité (article 17) de la *Loi sur la statistique* pour refuser de communiquer les renseignements. Les plaignants ont de leur côté fait valoir que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la divulgation des données de recensement archivées au terme de 92 ans, ajoutant que le Statisticien en chef ne pouvait pas, en refusant simplement de transférer ces données aux Archives nationales, prolonger le délai de confidentialité.

#### Analyse juridique

Le Statisticien en chef avait-il le droit de refuser de transférer les données du recensement de 1906 aux Archives nationales? C'était la question centrale que le Commissaire devait trancher.

Statistique Canada a proposé des arguments juridiques et administratifs. Sur le plan juridique, il s'agissait d'une interprétation des instructions relatives au recensement de 1906 qui avaient été approuvées par le Cabinet de l'époque

et publiées dans la Gazette du Canada le 26 mai 1906. Ces instructions comportaient, selon Statistique Canada, la promesse implicite que les données de recensement ne seraient jamais divulguées.

Sur le plan administratif, Statistique Canada faisait valoir l'importance de la participation volontaire aux futurs recensements. Si la promesse de confidentialité associée au recensement de 1906 n'était pas respectée, Statistique Canada craignait que les Canadiens soient moins enclins à croire que les renseignements personnels qu'ils fournissent dans le cadre des recensements seront protégés. Le ministère était d'avis que, dans ce cas, les taux de participation diminueraient et que l'intégrité des futurs recensements serait ainsi compromise.

Les plaignants ont opposé des arguments aux deux points de vue. Ils ont tout d'abord affirmé qu'aucune promesse légale de confidentialité n'était associée au recensement de 1906. Les instructions, selon eux, prévoyaient au contraire clairement que les données seraient transférées aux Archives nationales et mises à la disposition des chercheurs.

Quant à l'argument administratif, ils ont fait remarquer que, aux États-Unis et au Royaume-Uni, les données de recensement sont mises à la disposition du public respectivement 72 ans et 100 ans plus tard. Le taux de participation n'est un problème dans aucun de ces deux pays. À cet égard, les plaignants ont fait valoir que la prise de position radicale du statisticien en chef manquait d'équilibre et ne tenait pas compte de l'importance des données de recensement pour la recherche historique et généalogique. L'un des

plaignants a formulé ainsi ce point de vue :

(Traduction)

« Le recensement spécial de 1906 dans l'Ouest constitue un trésor national. Il a été effectué à une époque d'intense peuplement au début du XXe siècle et il fournit donc un instantané sans précédent de l'émergence de l'Ouest, avec la diversité de ses populations et l'expansion rapide de la culture du blé. En fait, l'accès à ces données détaillées est indispensable aux nombreuses études et projets qui marqueront le centenaire de l'Alberta et de la Saskatchewan en 2005. »

Eu égard à l'argument juridique de Statistique Canada, le Commissaire n'a pu trouver de preuve qu'une promesse aurait été faite aux Canadiens, avant le recensement de 1906, concernant le secret éternel des données nominales. Par contre, les instructions du recensement prévoient clairement que les données devaient être transférées à ce qui était alors les Archives fédérales et qu'elles y seraient conservées à titre permanent. Par conséquent, de l'avis du Commissaire, le Statisticien en chef ne pouvait pas légalement continuer de refuser de transférer les données du recensement de 1906 aux Archives nationales.

Eu égard à l'argument administratif, le Commissaire a reconnu qu'il était important, dans l'intérêt public, de maintenir une certaine période de secret concernant les données nominales. À défaut d'une garantie de confidentialité sur une période prolongée, les Canadiens pourraient être moins enclins à participer aux recensements.

Par ailleurs, le Commissaire a également reconnu qu'il est important, dans l'intérêt public, de permettre aux chercheurs de consulter les données de

recensement au terme d'une période suffisante pour passer outre à la protection de la vie privée des recensés.

De l'avis du Commissaire, l'équilibre juridique entre ces intérêts est formulé dans le Règlement de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui autorise l'accès aux documents transférés aux Archives 92 ans après la date du recensement.

Par conséquent, le Commissaire a estimé que les plaintes étaient justifiées et a recommandé que les données nominales du recensement de 1906 soient communiquées (puisque 92 ans s'étaient écoulés depuis la date du recensement). Le Statisticien en chef ayant refusé de donner suite à la recommandation du Commissaire, celui-ci, après avoir obtenu le consentement des requérants, a pris des mesures pour renvoyer l'affaire à la Cour fédérale du Canada.

Le jour même où le dossier allait être déposé à la Cour (le 24 janvier 2003), les ministres d'Industrie Canada et de Patrimoine canadien ont décidé de divulguer les données du recensement de 1906 conformément à la recommandation du Commissaire. Ils ont par ailleurs annoncé l'intention du gouvernement de modifier la *Loi sur la statistique* pour déterminer les règles de divulgation des données des recensements postérieurs à 1906. (Voir le point de vue du Commissaire sur cette proposition législative aux pages 22 à 23.)

### **Leçons tirées de l'expérience**

Lorsqu'il s'agit de bases de données importantes sur les Canadiens, il n'est pas nécessairement facile de trouver un équilibre entre le besoin de permettre l'accès pour des fins de

recherche et les droits à la vie privée des individus. Les difficultés ne justifient cependant pas l'adoption de solutions unilatérales. Il convient plutôt de s'attacher au principe, admis dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, selon lequel le degré de confidentialité diminue avec le temps et disparaît entièrement vingt ans après le décès de l'intéressé. S'agissant des données de recensement, le Règlement de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fixe à 92 ans le délai de confidentialité. Pour l'avenir, nous verrons si le Parlement maintient cette perspective d'équilibre ou s'il décide d'accorder une plus grande importance à la protection des renseignements personnels en permettant aux Canadiens de décider s'ils autorisent l'accès à leurs données à des fins de recherche ultérieures.

## 4. Les enregistrements du contrôle aérien

### Contexte

En août 1999, un Fokker 28 d'Inter-Canadien a eu un accident à l'aéroport de Saint-Jean de Terre-Neuve et du Labrador. Au cours de l'enquête du Bureau de la sécurité des transports (BST), un journaliste a demandé au Bureau de lui fournir l'enregistrement des communications entre le pilote et les contrôleurs aériens (enregistrement ATC).

Le BST a refusé de fournir l'enregistrement ATC au motif qu'il n'avait pas le matériel voulu pour l'écouter et qu'il ne pouvait donc pas en transcrire le contenu pour traitement. L'enquêteur du Commissariat a trouvé un enregistrement ATC du même incident enregistré sous une forme compatible

avec le matériel d'écoute du BST. Le Bureau a accepté de traiter ce deuxième enregistrement, mais a décidé d'invoquer l'exception prévue au paragraphe 19(1) pour refuser d'en divulguer le contenu.

### Analyse juridique

Cette affaire soulève les mêmes questions que la plainte contre le BST dont il est question aux pages 55 à 58 du rapport annuel du Commissaire pour l'exercice 2001-2002. Le lecteur désireux de prendre connaissance de l'analyse complète de ce cas et des conclusions du Commissaire est invité à consulter le rapport de l'année dernière.

En l'espèce, le Commissaire a estimé, comme le soutenait le BST, que certains renseignements de la partie de l'enregistrement non transmise sur les ondes publiques (numéros de téléphone personnels et observations concernant l'état d'esprit du contrôleur aérien) devaient être protégés en tant que renseignements personnels. Il n'a cependant pas accepté que tout le contenu de l'enregistrement soit protégé au même titre.

Le BST a également fait valoir que l'intérêt public, du point de vue de la divulgation des causes de l'accident, serait mieux servi par la communication du rapport d'enquête du Bureau que par la communication de l'enregistrement ATC. À cet égard, le Commissaire a fait remarquer que le BST n'avait pas produit de rapport d'enquête final, alors que près de trois ans s'étaient déjà écoulés depuis le début de l'enquête. Il a déclaré ce qui suit :

(Traduction)

« J'estime que l'accès à cette transcription est vital du point de vue

de l'intérêt public. À défaut de la publication d'un rapport final sur les résultats d'enquête, la communication de cet enregistrement permettrait d'informer le public sur ce qui s'est passé ce jour-là. Le comportement calme, retenu et professionnel de toutes les parties dont les observations sont enregistrées sur la bande serait propre à rassurer le public, et cela l'emporte largement sur toute ingérence éventuelle dans la vie privée des intéressés. »

Le Commissaire a conclu que la plainte était justifiée et a recommandé au BST de divulguer le contenu de l'enregistrement. Le BST a rejeté la recommandation du Commissaire.

Avec le consentement du requérant, le Commissaire a demandé à la Cour fédérale d'examiner le refus du BST. La cause n'a pas encore été entendue par la Cour.

### **Leçons tirées de l'expérience**

Même si l'exception relative à la protection des renseignements personnels est obligatoire en tant que telle, elle ne peut être invoquée par les institutions fédérales qu'après un examen attentif de l'équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt privé. La décision de la Cour en l'espèce et la cause signalée l'année dernière détermineront le point d'équilibre concernant les enregistrements ATC associés à des accidents aériens.

(Remarque : une deuxième plainte a été déposée contre le BST concernant son refus de communiquer le contenu d'enregistrements ATC. Le Commissaire a également conclu qu'elle était justifiée et, avec le consentement du requérant, en a confié l'examen à la Cour fédérale.)

## **5. Les prêts ont-ils été remboursés?**

### **Contexte**

L'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (ADECRCQ) est l'un des organismes assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme son nom l'indique, cet organisme a pour fonction de fournir une aide économique, principalement sous la forme de prêts et de subventions, aux entreprises du Québec.

Des organismes semblables facilitent le développement d'autres régions du Canada. C'est le cas, par exemple, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), pour l'Est, et de Diversification économique de l'Ouest Canada (DEOC), pour l'Ouest.

Un particulier a demandé aux trois organismes de lui fournir une liste des remboursements effectués par les entreprises. L'APECA et DEOC ont fourni les listes concernant leurs régions, mais l'ADECRCQ a refusé d'accéder à sa demande, faisant valoir que la communication de ces renseignements serait préjudiciable aux intérêts commerciaux et compétitifs des entreprises ayant obtenu des prêts.

### **Analyse juridique**

L'ADECRCQ pouvait-elle faire la preuve que, selon toute probabilité, la communication de ces renseignements risquait de faire du tort aux entreprises ayant obtenu un prêt? Si ce n'était pas le cas pour les entreprises d'autres régions, pourquoi cela le serait-il pour celles du Québec? C'est à ces questions que le Commissaire devait répondre.



Dès le début de l'enquête, l'ADECRCQ s'est adressée aux 400 entreprises en cause pour leur demander si elles accepteraient que les renseignements en question soient divulgués et, sinon, pourquoi. Toutes sauf neuf ont accepté que les renseignements soient divulgués. Elle a continué de refuser de communiquer les renseignements concernant ces neuf entreprises, sans pouvoir cependant expliquer en quoi consisteraient les préjudices qui s'ensuivraient de leur divulgation.

Le Commissaire a informé l'ADECRCQ que c'était à elle qu'incombait la charge de prouver la probabilité raisonnable de préjudice et qu'il ne suffisait pas que neuf entreprises désirent que les renseignements restent confidentiels pour qu'elle soit justifiée de garder le secret. Le Commissaire a également demandé directement à ces neuf entreprises d'expliquer les torts qu'elles craignaient de subir si ces renseignements étaient divulgués. Il n'a obtenu, selon le cas, aucune réponse ou de simples affirmations que des torts s'ensuivraient, mais nulle preuve étayant ces affirmations.

L'ADECRCQ a été informée que l'exemption n'était pas justifiée, et le Commissaire l'a invitée à divulguer l'information. L'Agence a décidé de donner suite à la recommandation et en a informé les tierces parties. Une fois écoulé le délai de 20 jours sans que les tierces parties aient intenté une action pour empêcher la communication des renseignements, l'Agence les a fournis au requérant.

### **Leçons tirées de l'expérience**

C'est aux institutions fédérales qu'il incombe de faire la preuve que les renseignements contenus dans les dossiers du gouvernement au sujet d'entreprises privées doivent être

gardés secrets. Il ne suffit pas qu'elles suivent aveuglément les désirs de ces entreprises ou transfèrent le fardeau de la preuve à des tiers.

Pour s'acquitter du fardeau de la preuve dans ce cas, il ne leur suffit pas d'affirmer que des torts s'ensuivront ou pourraient s'ensuivre. Elles doivent fournir des preuves concrètes attestant que, selon toute probabilité, la divulgation de l'information portera préjudice à l'entreprise sur le plan de la concurrence.

## **6. Le droit d'accès aux documents relatifs aux dépenses des ministères**

### **Contexte**

Au début de janvier 2002, deux journalistes ont demandé à Santé Canada de leur fournir des documents sur les dépenses de déplacement du ministre et de l'un de ses adjoints spéciaux. Le ministère a refusé de fournir ces renseignements en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi.

Santé Canada s'est appuyé sur le rapport de mise en œuvre no 78 (RMO 78) du Secrétariat du Conseil du Trésor. Selon ce rapport, les renseignements relatifs aux dépenses de déplacement des ministres et des membres de leur personnel exclus doivent être considérés comme des renseignements personnels et traités comme tels. Il invite les ministères à appliquer le paragraphe 19(2) de la Loi pour protéger ces renseignements (notamment l'alinéa 19(2)a), qui a trait au consentement du ministre ou du membre du personnel concerné). Comme le ministère et son adjoint n'ont pas donné leur consentement, les

documents n'ont pas été communiqués aux requérants.

### **Analyse juridique**

Les plaignants ont fait observé que la politique énoncée dans le RMO 78 était à l'opposé d'une politique antérieure permettant la divulgation des renseignements sur les dépenses de déplacement des ministres et du personnel exclu, non considérés comme des renseignements personnels. Ils ont posé la question suivante au Commissaire : la *Loi sur l'accès à l'information* donne-t-elle le droit de prendre connaissance des documents relatifs aux dépenses des ministres et de leur personnel ou cet accès dépend-il de la décision de ces fonctionnaires d'en accepter la divulgation?

Le 15 mars, après de nombreux reportages médiatiques sur ce renversement de politique, le président du Conseil du Trésor a annoncé à la Chambre des Communes que le Premier ministre avait demandé à tous les ministres et à leur personnel de consentir à la divulgation des renseignements relatifs à leurs dépenses de déplacement. Par la suite, les fonctionnaires de Santé Canada ont demandé et obtenu le consentement de leur ministre et de son adjoint. Les documents ont été communiqués, exception faite de quelques paragraphes contenant des renseignements personnels (numéros de carte de crédit, adresses et numéros de téléphone personnels).

Le rôle du Commissaire a pris fin avec la divulgation des renseignements, mais, dans le cadre d'une autre plainte contre le Conseil du Trésor (actuellement sous enquête), la justification juridique de la nouvelle politique énoncée dans le RMO 78 du

SCT a été contestée. Le compte rendu de cette affaire paraîtra l'an prochain.

### **Leçons tirées de l'expérience**

Comme l'a indiqué le Commissaire dans son rapport de l'année dernière à ce sujet (rapport annuel pour l'exercice 2001-2002, pages 21-23), quelle que soit la justification juridique, la décision du gouvernement de considérer l'accès aux documents relatifs aux dépenses des ministres comme une « grâce et une faveur » plutôt que comme un « droit » n'est pas saine dans une démocratie. Cette nouvelle perspective laisse à penser que les ministres ont peut-être des choses à cacher et incite les Canadiens à envisager avec cynisme l'honnêteté et l'intégrité du gouvernement. Si les autres fonctionnaires doivent rendre des comptes et travailler dans la transparence, pourquoi ne pas l'exiger également des ministres et de leur personnel?

## **7. Les frais de litige doivent-ils être protégés?**

### **Contexte**

Un particulier a demandé des renseignements au sujet des frais juridiques engagés par l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce (OCPED) dans un litige et le montant qu'il avait mis de côté pour régler cette affaire. Tous les documents ont été interdits d'accès en vertu de l'article 23 de la Loi (secret professionnel). Le requérant s'est donc adressé au Commissaire.

Au cours de l'enquête du Commissaire, la plainte a été limitée à la question des documents sur les frais juridiques puisqu'il n'existait pas de

documents sur l'argent mis de côté pour le règlement de l'affaire.

### **Analyse juridique**

Les renseignements relatifs aux frais juridiques versés aux avocats sont-ils assujettis au secret professionnel? C'est la question que devait trancher le Commissaire en l'occurrence. Celui-ci s'est appuyé sur la décision de la Cour d'appel du Québec dans *Maranda c. Canada (Gendarmerie royale)*, qui avait conclu que, en matière de secret professionnel, la déclaration des frais versés à l'avocat constituait un « fait » et non une « communication » et que, à ce titre, elle ne relevait pas du secret professionnel.

La jurisprudence indique cependant que la ventilation des frais et débours pourrait laisser deviner des tactiques, des conseils ou des instructions juridiques, de sorte qu'il ne s'agit plus de « faits », mais de « communications » entre client et avocat. Le Commissaire a donc demandé à l'OCPED de ne communiquer que le montant total des frais et débours. Sans porter atteinte à sa position, selon laquelle même le montant total relevait du secret professionnel, l'Office a décidé de divulguer ce montant en tant que client.

### **Leçons tirées de l'expérience**

Lorsqu'on interprète et applique l'article 23 (secret professionnel), il faut se rappeler que, comme c'est l'État qui est le client et puisque les frais en question sont des deniers publics, il intervient un élément de transparence de la gestion publique qui est absent des relations ordinaires entre client et avocat. Il est donc important d'interpréter aussi étroitement que possible le principe du secret professionnel en employant la distinction entre « fait » et

« communication ». Il importe par ailleurs de faire preuve de discernement à l'égard de cette exception, compte tenu de la transparence maximale.

## **8. Qu'est-ce qu'un « exemplaire » acceptable?**

### **Contexte**

En 1999, un journaliste s'intéressant particulièrement aux affaires militaires a demandé et obtenu l'affiche de recrutement publiée par le ministère de la Défense nationale pour l'unité d'élite de la FOI 2. Lorsqu'il a demandé, sans formalités, la version 2001-2002 de l'affiche, il a essuyé un refus. Il a donc adressé au ministère une demande officielle en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le ministère lui a alors envoyé un exemplaire électronique par courriel et une photocopie en noir et blanc par courrier postal (ni l'un ni l'autre exemplaire n'était conforme à l'original sur les plans de la taille, de la couleur, du degré de détail ou de la qualité). Le ministère a continué de refuser de fournir au requérant l'affiche proprement dite. Ce dernier s'est alors adressé au Commissaire à l'information.

### **Analyse juridique**

Lorsqu'un ministère possède des versions spécialement imprimées d'un document (en l'occurrence une affiche de recrutement), est-il tenu d'en fournir à ceux qui les demandent en vertu de la Loi ou peut-il simplement en fournir une photocopie ou une version électronique? C'était la question à trancher en l'espèce.

L'enquête a permis de conclure que les 3 000 affiches de recrutement de la FOI 2 avaient coûté un dollar la pièce. Au moment où la demande a été faite, il y en avait environ 2 000 en stock. Les mille autres affiches avaient été distribuées dans quatorze bases des FC et trois centres de la Réserve. Autrement dit, la Défense nationale n'avait pas de souci de coût ou de disponibilité lorsqu'elle a opposé un refus au requérant.

Le ministère s'est plutôt appuyé sur la jurisprudence, selon laquelle la Loi sur l'accès ne donne pas aux requérants le droit d'imposer la forme dans laquelle l'information peut leur être communiquée. Le Commissaire, quant à lui, a estimé que, en l'occurrence, une photocopie n'était pas un exemplaire acceptable, étant donné que, dans ce cas, l'original était en couleur, de plus grande taille et de qualité supérieure.

Soucieux de proposer une solution « raisonnable », le Commissaire a demandé à la Défense nationale d'envisager de donner au requérant l'une des affiches en stock. Sans porter atteinte à sa position juridique, le ministère a accepté, et le Commissaire a considéré l'affaire close.

### **Leçons tirées de l'expérience**

Compte tenu du vaste éventail de documents faisant l'objet d'un droit d'accès (dessins, peintures, photographies, cartes, radiographies, films, vidéos et « toute reproduction de ces éléments d'information »), il peut être difficile de déterminer ce qui peut être considéré comme un exemplaire acceptable sur le plan de l'accès. À titre général, un exemplaire est la meilleure reproduction possible de l'original compte tenu de coûts et d'efforts raisonnables.

## **9. Une promesse de ne pas soumettre de demandes d'accès est-elle exécutoire?**

### **Contexte**

Dans le cadre du règlement d'un conflit avec l'Agence spatiale canadienne au sujet de sa cessation d'emploi, un particulier a accepté de ne pas faire de demande d'accès (ou de renseignements personnels) ultérieure à l'égard de son emploi à l'Agence. Par la suite, cette même personne a demandé au Commissaire de déterminer si l'accord convenu pourrait légalement annuler son droit d'accès aux renseignements relatifs à son emploi à l'Agence spatiale canadienne.

### **Analyse juridique**

Quel est l'effet, sur le plan juridique, d'une clause contractuelle selon laquelle l'une des parties convient de limiter ses droits garantis par la *Loi sur l'accès à l'information*?

Dans son analyse, le Commissaire a retenu le fait que l'accord ne prétend pas imposer d'obligation aux institutions gouvernementales (de ne pas accueillir et de ne pas traiter de demandes d'accès) ou au Commissaire à l'information (de ne pas accepter de plainte et de ne pas faire enquête à cet égard). L'accord enregistre plutôt l'engagement de l'une des parties à limiter l'exercice de son droit d'accès.

En l'occurrence, le Commissaire a conclu que l'accord n'enfreignait pas les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Eu égard aux conséquences pour le particulier s'il décidait de faire une demande d'accès malgré les clauses de l'accord, le Commissaire a conclu qu'il n'était pas

compétent pour déterminer la validité ou non de l'accord pour d'autres raisons, par exemple pour contrainte.

### **Leçons tirées de l'expérience**

Les employés qui sont parties à des conflits de travail adressent souvent des demandes d'accès au ministère où ils travaillent (ou ont travaillé). Il arrive que, dans le cadre de certains accords, l'État demande à l'employé de promettre de ne pas faire d'autres demandes d'accès concernant le conflit, et il arrive que des employés acceptent de le faire. Rien dans la *Loi sur l'accès à l'information* ou la politique gouvernementale n'interdit de conclure ce genre d'accord pourvu que l'accord ne soit pas nul pour l'un ou l'autre des nombreux motifs qui peuvent invalider un contrat (erreur, imprécision, contrainte, manque d'équité, infraction antérieure de l'autre partie, etc.).

## **10. Quand obtiendrai-je une réponse?**

### **Contexte**

Aux termes de l'accord sur les revendications territoriales du Nunavut signé en 1993, le gouvernement fédéral est tenu d'engager des dépenses à l'égard d'un certain nombre de mesures de mise en œuvre. Une entreprise a demandé au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) de lui fournir des renseignements sur les dépenses engagées en vertu de cet accord au cours des dix années de sa mise en œuvre.

Le MAINC a estimé qu'il devait préalablement consulter un certain nombre d'institutions gouvernementales avant de répondre à

la demande. Il a donc informé le requérant de sa décision de proroger le délai, comme le lui permettait l'alinéa 9(1)b) de la Loi. Le ministère n'a pas précisé au requérant la durée du délai supplémentaire, ce qui a incité ce dernier à adresser une plainte au Commissaire à l'information.

### **Analyse juridique**

Les requérants ont-ils le droit de savoir quand ils peuvent espérer une réponse à leur demande d'accès? Autrement dit : que fait un ministère lorsqu'il a, à juste titre, besoin de consulter une autre institution, mais ignore quand cette institution lui répondra?

Le Commissaire a conclu en l'occurrence que le ministère avait, à juste titre, besoin de consulter d'autres institutions gouvernementales et que ces consultations ne pourraient être terminées dans les 30 jours réglementaires. Le paragraphe 9(1) permet une prorogation de délai pour « une période que justifient les circonstances ». Cette disposition prévoit cependant aussi que le requérant en soit informé et elle précise le contenu de l'avis en question : le requérant doit être informé « du nouveau délai ».

Le ministère a expliqué qu'il avait décidé de ne pas préciser la durée de prorogation parce qu'il lui était difficile de prévoir la durée des consultations.

Le Commissaire a conclu que le MAINC était dans l'obligation, de par la Loi, d'informer le requérant de la durée de la prorogation de délai exigible pour les consultations. Le ministère a accepté de se conformer désormais à cette obligation.

### **Leçons tirées de l'expérience**

Lorsque des consultations externes sont nécessaires pour répondre correctement à une demande d'accès, les ministères doivent tenir compte à la fois du droit du requérant à obtenir une réponse rapide et de la nécessité de procéder à des consultations valables. Il convient alors de communiquer avec la partie à consulter, avant d'appliquer la prorogation de délai, pour déterminer la durée des consultations.

Si la partie consultée ne répond pas dans le délai énoncé dans l'avis de prorogation, les institutions fédérales doivent donner une réponse sans plus de délai. Il n'y a aucune raison d'attendre indéfiniment que des parties consultées fassent connaître leur point de vue. Une fois que la partie consultée a été invitée à répondre dans un délai raisonnable, le ministère doit se préoccuper principalement de répondre au requérant.

<b>Index des résumés de cas du rapport annuel de 2002-2003</b>		
<b>Article de la LAI</b>	<b>No de cas</b>	<b>Description</b>
9(1)	(10-03)	Quand obtiendrai-je une réponse?
19(1)	(03-03) (04-03)	Les données de recensement: faciliter la recherche tout en protégeant les renseignements personnels Les enregistrements du contrôle aérien
19(2)	(06-03)	Le droit d'accès aux documents relatifs aux dépenses des ministères
20(1)(b)(c)	(05-03)	Les prêts ont-ils été remboursés?
23	(07-03)	Les frais de litige doivent-ils être protégés?
24(1)	(03-03)	Les données de recensement: faciliter la recherche tout en protégeant les renseignements personnels
30(1)f	(08-03) (09-03)	Qu'est-ce qu'un "exemplaire" acceptable? Une promesse de ne pas soumettre de demandes d'accès est-elle exécutoire?
68	(01-03) (02-03)	Des données publiques, mais inaccessibles: cas N° 1 Des données publiques, mais inaccessibles: cas N° 2

Un index des résumés de cas des années 1994 à 2002 se trouve aux pages 61 à 76 du rapport annuel 2001-2002 du Commissaire à l'information.

# CHAPITRE V

## LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LES TRIBUNAUX

### A. Le rôle de la Cour fédérale

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information*, énoncé à l'article 2, est que les décisions relatives à la divulgation des renseignements détenus par le gouvernement devraient être révisées par un organisme indépendant du gouvernement. Le Commissariat à l'information et la Cour fédérale du Canada sont deux paliers de révision indépendants prévus par la loi.

Les requérants insatisfaits des réponses de ministères à leurs demandes d'accès doivent tout d'abord s'adresser au Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits des résultats de l'enquête du Commissaire, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de réviser la réponse du ministère. Si le Commissaire à l'information est insatisfait de la réponse d'un ministère à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du requérant, de demander à la Cour fédérale de réviser l'affaire.

Au cours de l'année observée, le Commissariat a fait enquête sur 1 004 plaintes. Deux cas seulement n'ont pu être réglés à la satisfaction du Commissaire, et ils ont fait l'objet de demandes de révision. Cinq demandes de révision ont été déposées par des requérants insatisfaits. Quatorze tierces parties opposées à la divulgation de renseignements ont déposé des demandes de révision.

### B. Le Commissaire et les tribunaux

#### I. Affaires réglées

*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, n° de greffe 28601, Cour suprême du Canada (en appel de la Cour fédérale du Canada)

Présents : la juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, Lebel et Deschamps. Appel entendu et en délibéré le 29 octobre 2002, décision rendue le 6 mars 2003.

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 87, le rapport annuel 2000-2001, p. 128, et le rapport annuel 1999-2000, p. 50.)

#### Nature de l'instance

Il s'agissait d'un appel d'une décision rendue par la Cour fédérale du Canada confirmant la décision du juge des requêtes, qui avait rejeté la demande de révision du Commissaire à l'information en vertu de l'article 42 de la Loi.

#### Faits, enjeux et issue

(Pour plus de détails, voir pages 18 à 20.)

*Le Commissaire à l'information du Canada et Telezone Inc. c. Le ministre de l'Industrie* (A-824-99), Cour d'appel



**3430901 Canada Inc. et Telezone Inc. c. Le ministre de l'Industrie (A-832-99) Cour d'appel**

**Le ministre de l'Industrie du Canada c. Le Commissaire à l'information du Canada et Patrick McIntyre (A-43-00), Cour d'appel**

### **Nature de l'instance**

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002 p. 77.)

Le Commissaire avait demandé l'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. Le 13 juin 2002, la Cour suprême du Canada a rejeté la demande avec dépens.

**Canada (Ministre de l'Environnement) c. Canada (Commissaire à l'information), 2003 FCA 68, n° de greffe A-233-01, Cour d'appel fédérale**

Présents : juges d'appel Décary, Noël et Sharlow, 7 février 2003

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 89, et le rapport annuel 2000-2001, p. 123.)

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'un appel de la décision du juge de première instance Blanchard, qui avait accueilli la demande de révision déposée par le Commissaire à l'information en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la décision du ministre de refuser de fournir des documents en vertu de l'article 69 de la Loi.

(Pour plus de détails, voir pages 15 à 17.)

**Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux**

**publics), 2002 CAF 320, n° de greffe A-489-01, Cour d'appel**

Présents : les juges d'appel Décary, Evans et Pelletier, 11 septembre 2002

### **Contexte**

Il s'agissait d'un appel d'une ordonnance rendue par la juge Tremblay-Lamer, qui avait modifié l'ordonnance de confidentialité rendue par le juge Blanchard (no de greffe T-2117-00).

Le 1<sup>er</sup> mai 2000, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada (TPSGC) avait reçu une demande d'accès concernant un certain rapport que lui avait remis la Société canadienne des postes. La demande avait été rejetée au motif qu'il s'agissait d'un document confidentiel du Cabinet, et le requérant s'était adressé au Commissaire à l'information.

Au cours de l'enquête du Commissaire, le ministre des Travaux publics avait changé d'avis et estimé qu'une partie des renseignements demandés n'était pas assujettie aux dispositions de l'article 69. Des avis établis en vertu des articles 27 et 28 avaient été envoyés à la Société canadienne des postes pour l'informer que TPSGC avait l'intention de divulguer une partie de l'information demandée.

Le 23 octobre 2000, la Société canadienne des postes avait adressé une demande à la Cour fédérale en vertu de l'article 44 de la Loi pour interdire la divulgation des renseignements. Le 7 décembre 2000, au cours de l'instance, le juge Blanchard avait rendu une ordonnance de confidentialité. Le Commissaire à l'information n'était pas partie à cette instance.

Le 17 août 2001, au cours de l'enquête du Commissaire concernant le refus de divulguer une partie des renseignements demandés, TPSGC avait refusé de fournir des documents au Commissaire en raison de l'ordonnance de confidentialité rendue par le juge Blanchard. Le Commissaire avait estimé que l'ordonnance ne justifiait pas la non-production des documents en l'occurrence. Il avait alors signifié une assignation à produire au coordonnateur de l'AIPRP de TPSGC.

Le ministre avait déposé une requête en modification de l'ordonnance de confidentialité du juge Blanchard pour se conformer à l'assignation. Le Commissaire à l'information avait alors été autorisé à intervenir au sujet de la requête et s'y était opposé, faisant valoir qu'il n'y avait pas contradiction entre l'ordonnance et l'assignation. La raison pour laquelle le Commissaire s'était opposé à la requête était qu'il désirait demander à la Cour d'établir, pour l'avenir, le principe que la communication de documents au Commissaire ne viole pas une ordonnance de confidentialité délivrée dans une cause parallèle en vertu de l'article 44.

Le 23 août 2001, la juge des requêtes Lamer avait conclu qu'il n'y avait pas contradiction entre l'ordonnance de confidentialité et l'assignation, mais que, pour plus de précaution, elle préférerait modifier l'ordonnance. Le Commissaire à l'information avait fait appel de la décision dans le but d'obtenir une directive plus définitive pour les causes ultérieures.

### **Question soumise au tribunal**

Comme l'assignation du Commissaire à l'information avait été confirmée par le juge de première instance et qu'elle

avait été respectée, la Cour s'était demandée si l'appel avait ou non une raison d'être.

### **Conclusions**

La Cour avait conclu que les critères énoncés dans *Borowski* au sujet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire résiduel du tribunal d'entendre et de trancher des controverses sans intérêt pratique n'étaient pas remplis. Le fait qu'une question soit susceptible de se poser de nouveau dans un litige ultérieur n'était pas une raison suffisante de faire intervenir le pouvoir discrétionnaire de la Cour, lorsque, comme dans ce cas, l'enjeu n'était pas propre, de par sa nature même, à échapper à la procédure de révision. Par ailleurs, la Cour a estimé que l'utilité ultérieure de trancher l'appel sur le fond était réduite par le fait que les conditions des ordonnances de confidentialité rendues en vertu de l'article 47 de la LAI sont variables.

### **Issue judiciaire**

L'appel avait été rejeté. La Cour avait cependant conclu comme suit : « Nous voulons simplement faire remarquer que dans toute la jurisprudence qui nous a été citée par les avocats, le protonotaire ou le juge en cause a conclu que les termes des ordonnances de confidentialité dont il est question ici n'entraient pas en conflit avec l'assignation du Commissaire. De plus, il n'est dit nulle part dans ces décisions qu'une modification était nécessaire afin d'éviter un conflit. »

**Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)**, [2002] C.F. no de greffe 950, Cour d'appel, no de greffe A-326-01

Présents : les juges d'appel Décary, Noël et Evans, 21 juin 2002

## Nature de l'instance

Il s'agissait d'un appel d'une décision rendue par la juge des requêtes Dawson, qui avait rejeté la demande de révision adressée par le Commissaire à l'information en vertu de l'article 41 de la Loi.

## Faits

En réponse à des allégations de comportement discriminatoire et de harcèlement au Centre de traitement des demandes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration à Vegreville (Alberta), le ministre avait confié à un expert indépendant le soin de procéder à une révision administrative dans le but d'améliorer le respect de tous dans le milieu de travail. Dans le cadre de cette révision administrative, un certain nombre d'employés et d'anciens employés avaient été interrogés librement. On leur avait garanti en contrepartie que leurs réponses resteraient confidentielles.

La révision administrative avait donné lieu à un rapport de l'expert à l'intention du ministre. Ce rapport critiquait notamment le directeur du Centre, qui, selon l'expert, était en partie responsable des problèmes de son service. Le directeur avait été relevé de ses fonctions le jour même où il avait reçu un exemplaire du rapport.

Ayant effectivement été renvoyé à la suite de la publication du rapport, le directeur avait fait une demande d'accès pour obtenir les notes d'entrevue sur lesquelles se fondait le rapport. En fin de compte, le ministre lui avait fourni certaines parties des opinions formulées à son sujet, mais il avait refusé de divulguer les noms des personnes interrogées et les éléments contextuels qui auraient pu permettre de découvrir l'identité de ces

personnes. Le ministre avait justifié son refus par la disposition du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui englobe la définition des renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le requérant s'était adressé au Commissaire à l'information, qui, après enquête, avait fait une demande de révision en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Il s'agissait d'un appel de la décision du juge de première instance, qui avait rejeté la demande de révision du Commissaire à l'information. Le juge de première instance avait estimé que l'alinéa 3j) faisait obligation de publier les noms des gestionnaires chargés de la prévention du harcèlement dans le milieu de travail ainsi que les points de vue et opinions qu'ils avaient formulés. Cependant, eu égard aux employés ordinaires qui avaient été interrogés, le juge a conclu qu'il y avait lieu de leur appliquer l'alinéa 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour interdire toute divulgation de leurs noms et des éléments contextuels qui permettraient de les identifier dans les notes d'entrevue. Le juge de première instance avait estimé que la divulgation des noms et des éléments d'identification de ces répondants ferait découvrir leur participation à la révision administrative et que cela, en tant que tel, constituait des renseignements personnels.

Le Commissaire à l'information avait fait appel de la décision du juge de première instance. Le ministre avait interjeté un pourvoi incident concernant l'application de l'alinéa 3j) aux répondants qui étaient des gestionnaires.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a obtenu l'autorisation d'intervenir et a défendu la même position que le Commissaire à l'information.

### Questions soumises au tribunal

Les principales questions que la Cour d'appel fédérale devait trancher étaient les suivantes :

- a) La promesse de confidentialité faite aux répondants l'emportait-elle sur l'obligation de révéler des points de vue et opinions exprimés sur un tiers?
- b) Les noms des personnes ayant exprimé des points de vue et opinions sur un tiers sont-ils interdits de divulgation au motif qu'ils constituent des « renseignements personnels » en vertu de l'alinéa 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?
- c) Lorsque les renseignements personnels relatifs à un répondant sont mêlés aux points de vue et opinions exprimés sur un tiers de telle sorte que leur non-divulgation rend lesdits points de vue et opinions incompréhensibles, ces renseignements personnels doivent-ils être divulgués?

### Conclusions

« (...) la promesse de confidentialité que le Ministère a faite à quelques-unes des personnes interrogées ne saurait avoir préséance sur l'obligation de communiquer les renseignements qui est imposée par la Loi, ni être opposée à M. Pirie, en supposant qu'il a droit à leur communication. » (paragraphe 11)

La Cour d'appel fédérale a également conclu que, comme le prévoit l'alinéa 3g) (et le réitère l'alinéa 3e)), les noms

des personnes qui ont exprimé des points de vue et opinions sur un tiers sont des « renseignements personnels » relatifs à ladite tierce personne :

« Contrairement au juge de première instance, je conclus que le nom et l'identité des personnes interrogées constituent tout autant des renseignements personnels concernant M. Pirie, au sens de l'alinéa 3g), que la teneur des opinions ou des idées qui ont été exprimées. » (paragraphe 25)

Par ailleurs, la Cour a fait remarquer que la nécessité de préserver l'anonymat des répondants par respect de la vie privée est négligeable au sens où « dans la mesure où elles peuvent justifier les idées qu'elles ont exprimées, elles ne devraient pas craindre les conséquences de la divulgation (...) » (paragraphe 31) Selon la Cour, l'intérêt privé du requérant était important compte tenu du fait que les mesures prises par le ministère à la suite du rapport traduisaient sa conviction que le requérant était en partie responsable des problèmes en question. La Cour a déclaré ce qui suit :

« L'intérêt du public à ce que les renseignements soient divulgués vise à assurer que les enquêtes administratives se déroulent de façon équitable. (...) l'équité exige en règle générale que l'on ne donne pas carte blanche aux témoins et que les personnes contre lesquelles des opinions défavorables sont exprimées aient l'occasion d'en être informées, d'en contester l'exactitude et, au besoin, de les rectifier. » (paragraphe 34)

Enfin, la Cour d'appel fédérale a conclu que le retranchement de renseignements devait être effectué de telle sorte qu'il laisse suffisamment d'information contextuelle pour

permettre à l'intéressé de comprendre intégralement les opinions formulées à son sujet.

### **Issue judiciaire**

L'appel a été accueilli. Le ministre de Citoyenneté et Immigration Canada a reçu l'ordre de communiquer au requérant les documents ou les parties de documents contenant les opinions exprimées au sujet de ce dernier, les noms des personnes qui les ont formulées et les circonstances relatives à ces opinions.

***Le Commissaire à l'information du Canada c. le procureur général du Canada et brigadier général Ross,*** (T-656-01, T-814-01 et T-1714-01), Cour fédérale, Section de première instance

Ces demandes de révision ont été abandonnées le 29 mai 2002 et les documents que le gouvernement voulait tenir secrets ont été communiqués au Commissaire à l'information.

***Le Commissaire à l'information du Canada c. le procureur général du Canada et brigadier général Ross,*** (T-924-01), Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 89.)

Cette demande de révision a été abandonnée le 28 février 2002, et les documents que le gouvernement voulait tenir secrets ont été communiqués au Commissaire à l'information.

## **II Affaires en cours**

### **a) Le Commissaire en tant que requérant/appelant**

***Le Commissaire à l'information c. le procureur général du Canada et Janice***

***Cochrane*** (numéros de greffe A-126-02 et A-127-02)

(Pour plus de détails sur la procédure de première instance, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 82.)

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait de deux demandes de révision en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* (L.R.C. (1985) ch. F-7), aux termes duquel le procureur général du Canada avait demandé que deux assignations à produire significatives de la part du Commissaire à l'information au sous-ministre de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) soient annulées.

### **Faits**

Il s'agissait à l'origine d'une plainte concernant la décision de CIC de proroger le délai de réponse à une demande d'accès pour une durée de trois ans. Le Commissaire à l'information avait fait enquête et conclu que ce délai supplémentaire était excessif et que la plainte était justifiée.

Après avoir classé les documents demandés dans deux annexes, le Commissaire à l'information avait ordonné que les documents classés dans l'une de ces annexes soient produits avant le 6 novembre 2000 et les autres, un mois plus tard. Il avait également déclaré son intention de signifier une assignation à produire qui contraindrait éventuellement le ministère à fournir les documents en cas de refus.

Par la suite, ayant été informé de l'intention de CIC de ne pas obtempérer, le Commissaire avait ordonné la production des documents sous la forme d'une « ordonnance de

production de documents ». Le ministère avait alors déclaré son intention de demander l'annulation de l'assignation au motif que le Commissaire à l'information n'était pas compétent pour la signifier.

Devant cet état de fait, le Commissaire à l'information avait déposé une plainte de son propre chef au motif que le délai de trois ans déterminé par CIC constituait une présomption de refus. Il avait ensuite signifié une deuxième assignation à produire (ordonnance de production de documents) au sous-ministre concernant les documents en litige.

Dans ladite demande de révision judiciaire, le procureur général avait demandé que les deux assignations à produire signifiées par le Commissaire à l'information soient annulées au motif que celui-ci avait outrepassé ses pouvoirs.

### **Questions soumises au tribunal**

Quelle est la norme de révision applicable à la décision du Commissaire de donner suite à une plainte?

Le Commissaire à l'information avait-il outrepassé ses pouvoirs lorsqu'il avait signifié une assignation à produire après avoir fait connaître les résultats de son enquête au chef de l'institution, mais pas au plaignant?

Une « prolongation de délai excessive » constitue-t-elle une « présomption de refus » et donne-t-elle à ce titre le droit au Commissaire à l'information de déposer de son propre chef une nouvelle plainte aux termes de laquelle il peut signifier une deuxième assignation à produire?

Les assignations à produire des documents, comme celles que le

Commissaire à l'information a signifiées en l'espèce, représentent-elles un abus de pouvoir?

### **Conclusions**

Le juge des requêtes Kelen avait estimé que la norme de révision applicable à la décision du Commissaire à l'information de faire enquête sur une plainte est celle de la « décision correcte » (paragraphe 17). Il avait conclu que le Commissaire à l'information n'est pas compétent pour rendre une ordonnance de production après avoir communiqué le résultat de son enquête au chef de l'institution incriminée.

Eu égard à la décision du Commissaire d'instituer une enquête au motif qu'une prolongation de délai excessive pouvait constituer une « présomption de refus », le juge Kelen a conclu que, même si le délai de réponse est prorogé excessivement, la Loi ne considère pas la prorogation comme un « refus ». C'est seulement lorsque le requérant ne reçoit aucune réponse dans le délai prévu que, selon le juge, qu'il faut considérer qu'il y a « présomption de refus » :

« Il y a « présomption de refus » lorsque le ministère fait défaut de communiquer le document dans le délai fixé par la Loi, c.-à-d. le délai de 30 jours prévu à l'article 7 ou un délai prorogé en application de l'article 9. Je suis d'avis qu'en l'espèce, le délai prorogé n'était pas écoulé, de sorte qu'il ne peut y avoir aucune « présomption de refus » de communication. Aucune disposition de la Loi ne permet au défendeur de considérer une prorogation de délai abusive comme un refus. » (paragraphe 25)

La Cour a donc conclu qu'il ne convenait pas que le Commissaire à l'information

- dépose une nouvelle plainte et entame une nouvelle enquête concernant une affaire ayant déjà fait l'objet d'une enquête;
- emploie son pouvoir d'assignation pour contraindre CIC à produire des documents que le ministère avait déclaré ne pouvoir traiter immédiatement.

### Issue judiciaire

Le juge de première instance avait accueilli les deux demandes de révision du procureur général et ordonné que les deux assignations à produire signifiées par le Commissaire à l'information soient annulées.

### Suite de l'affaire

Par la suite, le Commissaire à l'information a déposé un avis d'appel le 6 mars 2002. Cet appel sera entendu le 14 mai 2003, et nous en rendrons compte dans le rapport de l'an prochain.

***Le Commissaire à l'information du Canada) c. le procureur général du Canada et Bruce Hartley*** (numéros de greffe A-82-02 et A-174-02)

### Nature de l'instance

Appel d'une requête

### Faits

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90-93, et le rapport annuel 2000-2001, p. 133-135.)

En l'espèce, le Commissaire à l'information avait fait appel de la décision rendue par le juge McKeown le 1er février 2002 : celui-ci avait conclu que la Cour fédérale était

compétente pour ordonner que les transcriptions de témoignages communiquées au Commissaire à l'information au cours de ses enquêtes confidentielles soient communiquées à la Cour à titre confidentiel. Il y avait eu ordonnance de dépôt des transcriptions dans quatre des sept demandes de révision groupées.

### Questions soumises au tribunal

Dans son avis d'appel, le Commissaire à l'information avait soulevé les questions suivantes :

1. Le juge des requêtes avait-il commis une erreur de fait et de droit lorsqu'il avait ordonné que les transcriptions confidentielles soient communiquées à la Cour en vertu de l'article 318 des Règles de la Cour fédérale (1998)?
2. Sinon, avait-il commis une erreur de fait et de droit lorsqu'il avait ordonné de communiquer à la Cour l'intégralité des transcriptions confidentielles plutôt que des parties de ces textes?

### Conclusions

L'appel n'a pas encore été entendu. Nous rendrons compte de son issue l'an prochain.

***Le Commissaire à l'information du Canada) c. le Directeur administratif du Bureau d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports***, (T-465-01, T-650-02, T-888-02 et T-889-02), Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90, et le rapport annuel 2000-2001, p. 133.)

Au cours de l'année observée, après avoir communiqué ses recommandations à la suite de trois

enquêtes sans liens entre elles, le Commissaire à l'information a déposé trois demandes de révision supplémentaires au sujet de la même question : la divulgation du contenu des bandes sonores et des transcriptions de conversations entre un pilote et des contrôleurs aériens.

Le 15 novembre 2002, le Commissaire a déposé un avis de question constitutionnelle et une requête en modification des avis de demande. La question constitutionnelle a trait à la validité d'un article de la *Loi sur la radiocommunication* limitant la divulgation des communications du contrôle aérien. Le procureur général du Canada a confirmé sa participation à l'examen de la question.

La cause suivra son cours devant la Section de première instance, et nous rendrons compte de son issue dans le prochain rapport annuel.

## **b) Le Commissaire comme intimé devant la Section de première instance**

*Le Commissaire à l'information du Canada c. Le procureur général du Canada et brigadier général Ross*, (T-656-01, T-814-01 et T-1714-01)

À la suite de la promulgation de la *Loi antiterroriste* (L.C. (2001), ch.41), entrée en vigueur le 18 décembre 2001, les intimés se sont intégralement conformés aux assignations à produire signifiées par le Commissaire à l'information les 9 août 2001 et 11 août 2000 et à l'ordonnance de production de documents rendue le 26 avril 2001 concernant toutes les pages ayant suscité des oppositions en vertu des articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Les demandes de révision ont donc été abandonnées le 29 mai 2002.

*Le procureur général du Canada et A. Eggleton c. Le Commissaire à l'information du Canada*, (T-924-01), Cour fédérale, Section de première instance

Le 8 novembre 2001, le Commissaire à l'information a informé les requérants qu'il était convaincu que l'honorable Art C. Eggleton s'était conformé à l'assignation à produire signifiée le 6 avril 2001. La demande de révision judiciaire concernant l'assignation a donc été abandonnée le 28 février 2002.

*Le procureur général du Canada et al. c. Le Commissaire à l'information du Canada*

(T-582-01, T-606-01, T-684-01, T-763-01, T-792-01, T-801-01, T-877-01, T-878-01, T-880-01, T-883-01, T-887-01, T-891-01, T-892-01, T-895-01, T-896-01, T-1047-01, T-1049-01, T-1083-01, T-1448-01, T-1909-01, T-1910-01, T-1254-01, T-1255-01, T-1640-00, T-1641-00, T-2070-01), Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 90.)

*Stephen Byers c. L'honorable John M. Reid (Commissaire à l'information du Canada) et autres*, numéro de greffe T-1221-02, Cour fédérale, Section de première instance

## **Nature de l'instance**

Il s'agit d'une demande de révision en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* concernant : a) le refus du Secrétariat du Conseil du Trésor de communiquer des parties de documents demandés en vertu des sous-alinéas 69(3)b)(i) et (ii) et b) la « décision » du Commissaire à l'information d'accepter le refus du SCT.



## Faits

Le 30 juillet 2002, M. Byer a déposé une demande de révision en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* concernant : a) la « décision » du Commissaire à l'information d'accepter celle du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) de lui refuser l'accès à des parties des documents demandés et b) une ordonnance de *mandamus* contraignant le SCT et le Commissaire à l'information à lui fournir les documents en question. L'avis d'appel comportait une demande, adressée en vertu du paragraphe 317 des Règles de la Cour fédérale, pour obtenir des documents que le Commissaire avait en sa possession.

Le 21 août 2002, le Commissaire à l'information a déposé une opposition à la demande du requérant. Il a également déposé, en vertu de la Règle 221, une requête en annulation de la demande au motif que le document en question ne suscitait pas de cause d'action raisonnable. Le Commissaire proposait à titre de solution de rechange d'annuler la demande, conformément à la Règle 302, au motif qu'une demande de révision judiciaire doit se limiter à une seule ordonnance de redressement. Comme solution de rechange supplémentaire, le Commissaire demandait une ordonnance de médiation.

## Questions soumises au tribunal

1. La demande de révision adressée contre le Commissaire à l'information n'avait-elle aucune chance d'aboutir?
2. La demande enfreignait-elle la Règle 302 eu égard au nombre d'ordonnances demandées?

3. La demande adressée contre le Commissaire pouvait-elle faire l'objet d'une conférence de règlement des litiges?

## Conclusions

Selon le Commissaire à l'information, l'avis de demande n'avait aucune chance d'aboutir puisque la jurisprudence est sans équivoque : l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit pas la révision des recommandations formulées par le Commissaire à l'information dans les rapports communiqués aux plaignants en vertu du paragraphe 37(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Quant à la demande déposée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le Commissaire à l'information estimait qu'elle n'avait, elle non plus, aucune chance d'aboutir puisque :

- (1) l'article 64 interdit au Commissaire à l'information de divulguer des renseignements qu'une institution gouvernementale est en droit de refuser de communiquer;
- (2) le Commissaire à l'information n'est pas le chef d'une institution gouvernementale exerçant un contrôle sur les documents en question, de sorte que le requérant n'a pas légalement le droit de le contraindre à les produire et que les préalables du *mandamus* n'étaient pas remplis.

Finalement, le Commissaire à l'information a estimé que les allégations de mauvaise foi formulées par le requérant ne pourraient rien apporter de plus à une demande de *mandamus*.

Le requérant s'est dit d'accord avec l'interprétation proposée par le

Commissaire à l'information des dispositions ci-dessus de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il a cependant fait valoir que ce genre d'interprétation n'était applicable ou ne convenait qu'à des circonstances « normales », c'est-à-dire lorsqu'il n'y avait pas d'allégations de mauvaise foi.

Le requérant a soutenu que, compte tenu de la prise de position du Commissaire à l'information dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, 2001 C.F. 277 (Section de première instance), comparativement à celle qu'il avait adoptée dans le compte rendu établi par lui dans la même cause aux termes du paragraphe 37(2), la mauvaise foi avait été attestée à la lecture du dossier. Il a ajouté que le Commissaire à l'information n'avait pas fourni d'explication suffisante, sinon aucune explication, justifiant les positions diamétralement opposées qu'il avait adoptées.

Le requérant a par ailleurs fait allusion au fait que le Commissariat à l'information relève du ministère de la Justice et que cela compromet l'intégrité et l'indépendance des enquêtes du Commissaire à l'information. Enfin, il a soutenu que la partialité du Commissariat à l'information avait entre autres pour source le fait qu'il participait à un litige concomitant avec le procureur général, dans lequel il voulait que les documents en question « prouvent ses arguments » concernant des paiements *ex gratia*.

### **Issue judiciaire**

Par ordonnance rendue le 15 octobre 2002, l'affaire a été renvoyée à une conférence de résolution des litiges.

Nous rendrons compte de son issue dans le prochain rapport annuel.

**Mertie Anne Beatty et al. c. Le chef statisticien et al.**, numéro de greffe T-178-02, Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002.)

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'une demande de révision en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour contraindre le statisticien en chef à transférer sans condition la possession et le contrôle des déclarations et des annexes nominatives du recensement de 1906 des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta (et du microfilm correspondant) aux Archives nationales, ou, à titre de solution de rechange, de contraindre l'archiviste en chef de mettre ces données à la disposition du public à des fins de recherche.

### **Faits**

Les requérants étaient un groupe d'historiens et de généalogistes qui avaient demandé à la Cour fédérale de rendre une ordonnance contraignant le statisticien en chef à transférer les déclarations et annexes nominatives du recensement de 1906 des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta à l'archiviste national et par ailleurs, ou à titre de solution de rechange, contraignant l'archiviste national à mettre ces données à la disposition du public à des fins de recherche.

Le recensement de 1906 a été effectué dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Il comportait des questions personnelles au sujet des répondants (âge, religion,

pays d'origine, lieu de résidence, type et nombre de têtes de bétail).

L'archiviste national avait estimé que les déclarations et annexes nominatives du recensement de 1906 étaient des documents à valeur historique pour le pays et, dans une lettre en date du 16 novembre 1999, il avait officiellement demandé au statisticien en chef de transférer ces documents aux Archives nationales du Canada. Dans une lettre datée du 22 décembre 1999, le statisticien en chef du Canada avait refusé d'accéder à la demande de l'archiviste en invoquant des difficultés juridiques.

Le 5 février 2002, les requérants avaient déposé un avis de demande désignant comme intimés le statisticien en chef, le procureur général du Canada, l'archiviste national, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information.

Le 13 mai 2002, le Commissaire à l'information avait déposé une requête pour être rayé de la liste des parties à l'instance. Le 21 mai suivant, compte tenu du consentement de toutes les parties, la Cour avait ordonné de rayer le Commissaire à l'information de la liste des parties intimées.

Le 24 janvier 2003, Allan Rock et Sheila Copps annonçaient que les données du recensement de 1906 étaient désormais à la disposition du public aux Archives nationales (pour plus de détails, voir les pages 20 à 23).

### **c) Le Commissaire à l'information en tant qu'intervenant**

***Babcock c. Canada (Procureur général)***, [2002] A.C.S. no 58 (S.C.C.), Cour suprême du Canada (appel d'une

décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique)

Présents : la juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel. Les motifs de la majorité ont été formulés par la juge en chef McLachlin et le juge L'Heureux-Dubé, 11 juillet 2002

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 93.)

#### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'un appel d'une décision rendue par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, qui avait infirmé la décision du juge des requêtes, lequel avait rejeté une demande de production en vertu des *Rules of Civil Procedure* de la C.-B.

#### **Faits, enjeux, issue**

(Pour plus de détails, voir les pages 13 à 15.)

***Rubin c. Canada (Ministre de la Santé)***, 2003 CAF 37, numéro de greffe A-575-01, Cour d'appel fédérale.

Présents : les juges Rothstein, Sexton et Evans, 23 janvier 2003

#### **Nature de l'instance**

Appel d'une ordonnance rejetant une demande déposée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

#### **Faits**

Le requérant avait demandé accès à une étude effectuée par Santé Canada sur les inhibiteurs calciques. On lui avait fourni une version tronquée d'un rapport sur l'innocuité de ces médicaments. Il s'était plaint au Commissaire à l'information, qui avait fait enquête. Santé Canada avait commencé par invoquer les alinéas 13(1)a) et 20(1)b) et c) de la Loi, mais, au

cours de l'enquête, le ministère avait renoncé à invoquer l'alinéa 13(1)a). Dans la lettre où il expose ses conclusions, le Commissaire à l'information avait expliqué que Santé Canada était justifié d'invoquer le paragraphe 20(1). Un exemplaire de cette lettre avait été fourni au requérant et au ministère. Sur quoi le requérant avait demandé une révision judiciaire de la décision du ministre de la Santé en vertu de l'article 41 de la Loi.

Après le dépôt de la demande de révision, le requérant avait été informé que le ministère avait l'intention d'invoquer le paragraphe 13(1) pour exclure une partie du document.

Le juge des requêtes avait conclu que le ministère était justifié d'invoquer l'alinéa 20(1)b) pour exclure les parties supprimées. Il avait également conclu que rien n'indiquait que Santé Canada ait outrepassé son pouvoir discrétionnaire de publier des documents concernant des questions d'intérêt public. Il avait enfin conclu que Santé Canada ne pouvait invoquer le paragraphe 13(1) pour justifier la non-divulgateion, parce que le ministère avait renoncé à invoquer cette disposition au cours de l'enquête du Commissaire à l'information.

Le requérant a fait appel de la décision du juge des requêtes.

### **Questions soumises au tribunal**

L'appelant avait soumis quatre affirmations au jugement du tribunal :

1. Le juge des requêtes avait commis une erreur en n'ordonnant pas la publication du document auquel le gouvernement avait appliqué l'alinéa 13(1)a) une fois déterminé le fait que le gouvernement ne pouvait pas invoquer cette disposition.

2. Le juge des requêtes avait commis une erreur en concluant que l'alinéa 20(1)b) était applicable, compte tenu du fait qu'un tiers n'avait pas répondu à une deuxième demande concernant le caractère confidentiel d'une partie du document.
3. Le juge des requêtes avait commis une erreur en concluant que l'alinéa 20(1)b) était applicable en l'absence de tout effort de la part de l'institution gouvernementale pour faire vérifier par une partie indépendante si l'information qu'un tiers estime confidentielle est du domaine public.
4. Le juge des requêtes avait commis une erreur dans son interprétation du paragraphe 20(6) de la Loi, et il avait plus particulièrement commis une erreur en n'exigeant pas de l'institution gouvernementale qu'elle applique une norme transparente et objective.

L'intimé, dans sa note de service, avait demandé à la Cour d'appel de conclure que Santé Canada pouvait invoquer l'alinéa 13(1)a) de la Loi bien qu'il y ait renoncé au cours de l'enquête du Commissaire à l'information.

### **Suite donnée par le Commissaire à l'information**

Après examen de la note de service de l'intimé, le Commissaire à l'information avait demandé et obtenu le statut d'intervenant sur la question suivante, qui, à son avis, avait des répercussions sur l'application de la Loi dans son intégralité :

Le juge des requêtes avait-il commis une erreur de droit en affirmant qu'une institution gouvernementale ne peut pas invoquer une exemption obligatoire après achèvement d'une

enquête du Commissaire concernant un refus d'accès à des documents?

## Conclusions

La Cour d'appel fédérale a formulé ses motifs oralement. Elle a soutenu qu'un tiers n'a pas besoin de répondre à des demandes de renseignements ultérieures sur la confidentialité émanant d'une institution gouvernementale pour maintenir sa position initiale. Elle a ajouté que « [r]ien dans la Loi ne précise comment, ni combien de fois, un tiers doit faire valoir la confidentialité pour que celle-ci soit maintenue ».

La Cour a confirmé pour l'appelant que le fardeau incombe à l'institution gouvernementale, qui doit faire la preuve que les renseignements n'ont pas été divulgués. Elle a cependant conclu que la question de savoir si une institution gouvernementale s'est acquittée de ce fardeau est une question à la fois de fait et de droit et que le juge des requêtes a droit à une grande retenue judiciaire à cet égard. La Cour a déclaré ce qui suit : « Sauf erreur manifeste et dominante, la Cour n'interviendra pas dans une conclusion sur une question de fait et de droit tirée par un juge de la Section de première instance en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ».

En réponse à l'argument de l'appelant sur l'objectivité de l'exercice du pouvoir discrétionnaire relatif à la divulgation de renseignements confidentiels d'intérêt public en vertu du paragraphe 20(6), la Cour a conclu que « aucune règle ni aucune jurisprudence n'autorise une telle interprétation du paragraphe 20(6) ». Elle a poursuivi dans les termes suivants : « Le paragraphe 20(6) confère à l'institution fédérale la compétence d'exercer son pouvoir

discrétionnaire de divulguer, entre autres, une information qui serait normalement confidentielle si une telle divulgation est dans l'intérêt public parce qu'elle est liée à la santé publique. Rien dans le paragraphe 20(6) n'exprime ou n'implique des conditions ou des exigences particulières qui ont trait ou font entrave à cet exercice du pouvoir discrétionnaire. » Les tribunaux ne devraient donc pas intervenir dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire à moins d'avoir la preuve que le chef de l'institution gouvernementale a tenu compte d'éléments hors de propos ou n'a pas respecté les principes de la justice naturelle.

Enfin, la Cour a conclu que Santé Canada n'avait jamais cessé d'invoquer l'alinéa 20(1)b) bien que le ministère ait tenté d'appliquer le paragraphe 13(1) à certains renseignements. La question de l'application de l'article 13 n'a donc pas fait l'objet de commentaires.

## Issue judiciaire

L'appel a été rejeté sans dépens.

**Conseil canadien des fabricants des produits du tabac A et B (confidentiel). c. le Ministre du Revenu national, le Commissaire à l'information et Robert Cunningham** (T-877-00), Cour fédérale, Section de première instance

(Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2001-2002, p. 9, et le rapport annuel 2000-2001, p. 137.)

La demande devait être entendue le 4 février 2003, mais, au début de l'audition, le juge des requêtes O'Keefe a informé les parties de ses relations amicales de longue date avec l'un des déposants appuyant le requérant. Conscient que cela pourrait donner lieu à une impression de conflit

d'intérêts dans la procédure, le juge O'Keefe a invité les parties à demander qu'il soit dessaisi de l'affaire.

Compte tenu du fait que les parties s'appuyaient sur des éléments de preuve contradictoires, la crédibilité des déposants serait évidemment à l'ordre du jour. Ainsi, et bien que près de deux ans se soient écoulés depuis la date de la demande d'audition, le risque de donner l'impression que le juge était en conflit d'intérêts était trop grand pour être ignoré. Le Commissaire à l'information a donc été invité à demander au juge O'Keefe de se retirer de l'instance. L'audition a été ajournée *sine die*, puis a ultérieurement été fixée au 2 juin 2003 pour une durée d'une journée et demie.

## **C. Les instances judiciaires auxquelles le Commissaire n'est pas partie**

*AB c. Canada (Ministre de Citoyenneté et Immigration Canada)*, 2002 C.F. 471, IMM-1683-01, Cour fédérale, Section de première instance

Présent : le juge O'Keefe, 26 avril 2002

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'une demande de révision judiciaire d'une décision de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rendue en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

### **Faits**

Le requérant, ancien membre de l'équipe de lutte du Pérou, a obtenu le statut de réfugié. Le 19 février 2001, il a été informé par la Commission que son formulaire de renseignements personnels, la transcription de

l'audience relative à la reconnaissance de son statut et les motifs de la décision étaient produits en preuve par un demandeur de statut aux antécédents analogues.

Le requérant s'est opposé à la divulgation de ses renseignements personnels. Malgré ses arguments, l'information a été divulguée par la Commission et produite en preuve. Devant la Cour, la Commission a fait valoir que, comme les renseignements personnels avaient été fournis « aux fins de l'immigration », leur utilisation dans le cadre d'une audience ultérieure relative au statut d'un demandeur était un « usage compatible » selon l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

### **Question soumise au tribunal**

La question que le tribunal devait trancher était la suivante : la décision de la Commission de divulguer les renseignements personnels du requérant était-il illicite au sens où leur divulgation avait un objet et une ampleur non autorisés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

### **Conclusions**

La Cour a conclu que la Commission avait eu tort de divulguer les renseignements personnels du requérant. Elle a ajouté que la Commission était tenue de respecter les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de même que les dispositions de sa propre loi en matière de confidentialité.

Considérant les exceptions prévues au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la Cour a déclaré que les exceptions formulées aux alinéas 8(2)a) et b) ne constituaient pas « une reconnaissance générale

visant tous les cas de réfugié. (...) chaque plainte (...) est traitée en fonction de ses propres caractéristiques ». Un exemple « d'usage compatible » des renseignements personnels d'un réfugié serait la divulgation de l'information pour faire la preuve que le témoignage ultérieur d'un réfugié à l'audition de la cause d'un autre réfugié est en contradiction avec les éléments d'information fournis par cette personne à la Commission.

La Cour a donc conclu ce qui suit :

« En l'espèce, les renseignements ont été recueillis aux fins de la détermination du statut de réfugié du demandeur. Pour que la communication des renseignements personnels concernant le demandeur soit justifiée en vertu de cette disposition, ces renseignements doivent être communiqués pour un usage compatible avec les fins auxquelles ils ont été recueillis. Je ne pense pas que la détermination du statut de réfugié de l'autre demandeur soit compatible avec la détermination du statut de réfugié du demandeur en l'espèce. »

Considérant le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la Cour a conclu qu'il n'était applicable que si le chef de l'institution gouvernementale est « d'avis que des raisons d'intérêt public [justifient] nettement une éventuelle violation de la vie privée ». Comme rien n'avait été formulé en ce sens, le sous-alinéa 8(2)m)(i) n'était pas applicable.

### **Issue judiciaire**

La demande de révision judiciaire a été accueillie. La décision de la Commission de divulguer l'information était illicite et elle a, par conséquent, été annulée (bien que l'information ait déjà été divulguée).

**Sherman c. Canada (Ministre du Revenu national)**, [2002] A.C.F. no 779 (C.F., 1re inst.), Cour fédérale, Section de première instance, juge McKeown, 22 mai 2002

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'une demande de révision judiciaire déposée en vertu de l'article 41 concernant la décision du ministère de refuser l'accès à des documents.

### **Faits**

Il s'agissait d'une demande d'accès au ministre du Revenu national concernant la mesure dans laquelle Revenu Canada a recours au *United States Internal Revenue Service* (IRS) pour percevoir les impôts de Canadiens et, en retour, dans quelle mesure l'IRS a recours à Revenu Canada pour percevoir les impôts d'Américains.

Le ministre a refusé de divulguer les renseignements demandés, en invoquant principalement l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui dispose que les renseignements fournis à titre confidentiel par un gouvernement étranger échappent au droit d'accès. À l'appui de cette prise de position, le ministre a cité la Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu, aux termes de laquelle les renseignements fournis par l'un ou l'autre pays doivent être considérés comme secrets et ne doivent pas être divulgués, sauf aux personnes ou aux autorités chargées de fonctions de cotisation, de perception ou d'exécution de la loi concernant les impôts auxquels la Convention s'applique. Les autres dispositions invoquées par le ministre étaient le

paragraphe 15(1) et les alinéas 16(1)b ou 16(1)c de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le requérant s'est plaint au Commissaire à l'information, qui, après enquête, a conclu que la plainte n'était pas justifiée. Par la suite, le requérant a déposé une demande de révision judiciaire en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant le refus du ministre.

### Questions soumises au tribunal

Il s'agissait en l'occurrence surtout de savoir comment il y avait lieu d'interpréter l'alinéa 13(1)a de la *Loi sur l'accès à l'information* et de décider si cette exemption s'appliquait aux renseignements concernant les rapports entre les organismes de perception fiscale canadien et américain.

À titre de question subsidiaire, il s'agissait de déterminer si des statistiques concernant des renseignements effectivement exclus en vertu de l'alinéa 13(1)a sont également assujetties à l'exemption obligatoire appliquée aux renseignements fournis à titre confidentiel par le gouvernement d'un État étranger.

### Conclusions

La Cour a fait remarquer que l'alinéa 13(1)a prévoit une exemption obligatoire, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de justifier la non-divulgaration par renvoi à un tort probable (paragraphe 17). Le rôle du tribunal qui révisé des décisions de non-divulgaration en vertu du paragraphe 13(1) est donc de déterminer si le chef de l'institution gouvernementale en question a commis une erreur de fait en

considérant que la demande portait sur des renseignements exclus.

Si les renseignements sont effectivement assujettis à l'exemption obligatoire prévue à l'alinéa 13(1)a, le chef de l'institution gouvernementale doit refuser de les divulguer à moins que les États-Unis acceptent qu'ils le soient ou les rendent eux-mêmes publics.

La Cour a conclu que les critères énoncés à l'alinéa 13(1)a étaient remplis. Les renseignements étaient échangés en vertu de dispositions de la Convention internationale exigeant que l'ADRC et l'IRS les considèrent comme secrets.

La Cour a rejeté l'argument du requérant comme quoi il y a une différence entre des statistiques et les renseignements qui en font l'objet :

[Traduction]

« (...) les statistiques font partie intégrante des renseignements fournis aux termes de la Convention, car elles ne sauraient exister en dehors des renseignements fournis par les États-Unis. » (paragraphe 18)

La Cour a déclaré que le paragraphe 13(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* ne permettait pas en l'occurrence d'autoriser la divulgation des renseignements puisque l'IRS n'avait ni consenti à leur divulgation ni décidé de les rendre publics.

Par ailleurs, ayant déterminé que l'alinéa 13(1)a permettait d'exclure les renseignements, la Cour n'a pas envisagé l'application du paragraphe 15(1) ou des alinéas 16(1)b) et c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### Issue judiciaire

La demande de révision judiciaire a été rejetée.



Eu égard aux coûts, la Cour n'a pas accepté l'argument du requérant comme quoi l'analyse d'importants nouveaux principes justifiait, aux termes du paragraphe 53(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'octroi de dépens au requérant quelle que soit l'issue de la cause.

Cependant, comme la demande avait été déposée dans l'intérêt public, c'est-à-dire que le requérant n'avait rien à gagner personnellement, la Cour a refusé d'ordonner des frais.

**Bacon International Inc. c. Canada (Agriculture et agroalimentaire Canada)**, 2002 CF/SPI 587, numéros de greffe T-2290-98, T-2291-98, T-2292-98, T-2294-98, Cour fédérale, Section de première instance, juge Beaudry, 23 mai 2002

### Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de révision judiciaire en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la décision d'Agriculture et agroalimentaire Canada de divulguer un document dont les requérants avaient demandé la non-divulgence en vertu des alinéas 20(1)b), 20(1)c) et 20(1)d) de la Loi.

### Faits

Les requérants étaient tous des exploitants d'entreprises d'abattage et de conditionnement de la viande dans la province de Québec. L'auteur de la demande voulait obtenir du ministère une cotation générale de tous les établissements spécialisés dans l'abattage et le conditionnement de la viande de la province de Québec. Le ministère avait décidé de divulguer le document parce que les requérants ne l'avaient pas convaincu que le paragraphe 20(1) était applicable en l'occurrence. Les requérants ont

adressé la demande de révision à la Cour fédérale.

### Question soumise au tribunal

Les exceptions prévues aux alinéas 20(1)b), 20(1)c) et 20(1)d) de la Loi s'appliquent-elles à l'espèce?

### Conclusions

La Cour a réaffirmé les principes généraux suivants :

- Une révision judiciaire en vertu de l'article 44 est différente des autres types de révision judiciaire parce que la Cour doit envisager la cause *de novo*. La Cour a la possibilité d'évaluer les motifs d'un tiers de demander la non-divulgence des renseignements.
- La tierce partie opposée à la divulgation des renseignements doit faire la preuve, selon la prépondérance des probabilités, que les renseignements demandés ne doivent pas être divulgués.
- En matière d'accès à l'information, c'est la divulgation des documents qui est la règle, et c'est l'exemption qui est l'exception.

Pour évaluer les exceptions, la Cour a tenu compte de la liste des principes directeurs dressée par le juge Rothstein dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier Ministre)*. Quant à l'alinéa 20(1)b), la Cour a conclu qu'il ne convenait pas de l'appliquer à l'espèce parce qu'elle ne remplissait pas le critère exigeant que le document contienne des renseignements fournis par un tiers à une institution gouvernementale. Le document que les requérants voulaient exclure n'avait pas été fourni par eux, mais provenait du ministère. Eu égard aux alinéas 20(1)c) et 20(1)d) de la Loi,

la Cour n'a pas cru que la cotation qui leur avait été attribuée en 1998 aurait pu entraîner des pertes financières ou entraver des négociations ultérieures avec l'auteur de la demande. La Cour a déclaré ce qui suit : « Les affirmations des demanderessees sur les préjudices qu'elles pourraient subir sont trop générales et laconiques pour que la Cour puisse conclure qu'il est préférable de ne pas divulguer le document en litige. Il s'agit plutôt d'une possibilité de préjudice et non une probabilité, telle que doivent prouver les demanderessees. »

Compte tenu de ces conclusions, le juge Beaudry a décidé de ne pas analyser la question soulevée par les appelants concernant l'interprétation des alinéas 20(1)b), 20(1)c) et 20(1)d) de la *Loi sur l'accès à l'information* selon le C.C.Q. La Cour a rejeté la demande de révision judiciaire et autorisé la divulgation des documents.

**Jaylynn Enterprises Ltd. c. Canada (Ministre du Revenu national)**, [2002] ACF no 791 (CF/SPI), Cour fédérale, Section de première instance, juge McGillis, 27 mai 2002

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'une requête déposée par Jaylynn Enterprises pour obtenir une prorogation de délai afin de déposer une demande de révision judiciaire censée contester une « décision » du Commissaire à l'information.

### **Faits**

Jaylynn Enterprises a déposé une demande de révision judiciaire concernant des décisions rendues par le Commissaire à l'information et par le Commissaire à la protection de la vie privée. Cette demande a été rejetée au motif que, contrairement au paragraphe 302 des *Règles de la Cour*

*fédérale* (1998), deux décisions distinctes étaient contestées dans une même demande de révision. Le juge des requêtes a cependant déclaré que, si la Cour autorisait les prorogations de délai nécessaires, Jaylynn Enterprises aurait le loisir de déposer des demandes distinctes contre le Commissaire à l'information et/ou le Commissaire à la protection de la vie privée.

Trois mois se sont écoulés avant que Jaylynn Enterprises dépose une requête demandant une prorogation de délai pour déposer une demande de révision judiciaire concernant la décision du Commissaire à l'information.

### **Question soumise au tribunal**

La question de procédure que soulevait cette requête était la suivante : y avait-il lieu d'accorder au requérant la prorogation de délai nécessaire à la signification et au dépôt d'une demande de révision judiciaire concernant la décision du Commissaire à l'information?

### **Conclusions et issue judiciaire**

La Cour a fait remarquer que le requérant :

- a) n'avait pas fourni d'explications sur le délai de trois mois écoulés entre l'annulation de la dernière demande de révision judiciaire et la requête demandant une prorogation de délai pour déposer une nouvelle demande;
- b) n'avait pas fait la preuve de l'existence d'une cause défendable.

C'est pour ces motifs que la Cour a rejeté la demande de prorogation de délai nécessaire à la signification et au

dépôt d'une demande de révision judiciaire.

**Lavigne c. Canada (Commissaire aux langues officielles)**, [2002] A.C.S. no 55 (CSC), juge Gonthier, 20 juin 2002

### Nature de l'instance

Il s'agissait de l'application de la *Loi sur les langues officielles* (L.R.C. (1985), ch. 31 (4e suppl.) (LLO)) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (L.R.C. (1985), ch. P-21 (LPRP)) et, plus précisément, de la question de savoir si la divulgation de renseignements personnels en vertu de cette dernière pourrait éventuellement être préjudiciable au déroulement d'enquêtes licites effectuées par le Commissaire aux langues officielles (CLO).

### Faits

Le demandeur, Robert Lavigne, travaillait au bureau de Montréal du ministère de la Santé et du bien-être social. De novembre 1992 à mars 1993, M. Lavigne a adressé quatre plaintes au CLO, alléguant que ses droits en matière de langue de travail, d'emploi et de possibilités de promotion avaient été enfreints parce qu'il était contraint de travailler en français. Les enquêteurs du CLO ont interrogé quelque 25 employés du ministère, y compris le demandeur, son supérieur immédiat et quelques-uns de ses collègues ainsi que des cadres et d'autres employés. Lorsque les enquêteurs se sont heurtés aux hésitations d'employés qui craignaient des représailles, ils ont promis que le contenu des entrevues resterait confidentiel dans les limites des articles 72, 73 et 74 de la *Loi sur les langues officielles*. Une fois les entrevues terminées, les enquêteurs avaient conclu que les quatre plaintes du demandeur étaient justifiées et ils

avaient formulé cinq recommandations à l'intention du ministère. Le ministère n'avait pas contesté les conclusions du CLO et il avait accepté de donner suite aux recommandations.

Au cours de la procédure entamée par le demandeur pour obtenir réparation aux termes de la Partie X de la LLO, celui-ci avait adressé plusieurs demandes au CLO pour obtenir des renseignements personnels contenus dans les dossiers relatifs aux plaintes qu'il lui avait adressées. Le demandeur avait obtenu une partie de l'information, mais d'autres parties avaient été exclues en vertu de l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le demandeur avait adressé une plainte au Commissaire à la protection de la vie privée, qui avait entamé une enquête au cours de laquelle il avait tenté de régler la plainte par médiation. Le Commissaire à la protection de la vie privée a conclu que les renseignements contenus dans les témoignages des employés, au titre desquels un consentement à la divulgation n'avait pas été obtenu, avaient été exclus avec raison aux termes de l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le demandeur avait par la suite déposé une demande de révision judiciaire de la décision du CLO. Au moment de l'audition de l'appel, les seuls renseignements personnels qui restaient en litige étaient les notes d'entrevue nominatives prises par les enquêteurs au Commissariat aux langues officielles.

### Questions soumises au tribunal

1. La Cour d'appel fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant

que le CLO ne peut pas invoquer l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour refuser l'accès à des renseignements personnels recueillis dans le cadre d'une enquête menée aux termes de la *Loi sur les langues officielles*, alors que l'enquête est terminée?

2. La Cour d'appel fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que le refus du CLO ne s'appuyait pas sur les motifs valables?

## Conclusions

### Décisions des tribunaux inférieurs:

#### Cour fédérale, Section de première instance

Selon le juge Dubé, aux termes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, c'est la divulgation des renseignements personnels qui est la règle, et c'est le secret qui est l'exception. L'alinéa 22(1)b) de la Loi prévoit une exception à la règle, et elle doit donc être interprétée étroitement. C'est ainsi que le juge Dubé a conclu que la disposition en question est une exception limitée ayant trait uniquement aux enquêtes en cours ou sur le point de commencer : elle ne s'applique pas aux enquêtes ultérieures. Compte tenu du fait que l'enquête en question était terminée, l'alinéa 22(1)b) n'était pas applicable. Par ailleurs, le juge Dubé a conclu que le CLO n'avait pas fait la preuve que la divulgation des renseignements personnels risquait effectivement d'être préjudiciable au déroulement de ses enquêtes.

#### Cour d'appel fédérale

La Cour d'appel fédérale a confirmé le point de vue du juge Dubé quant au fait que l'alinéa 22(1)b) de la *Loi sur la*

*protection des renseignements personnels* ne permet pas de protéger des renseignements une fois l'enquête terminée. Elle a également rejeté l'argument de l'appelant comme quoi le juge Dubé ne s'était pas demandé si la divulgation des renseignements risquait d'être préjudiciable à l'exécution de lois du Canada, estimant que les éléments de preuve versés au dossier ne permettaient pas d'étayer une conclusion de ce genre. La Cour a déclaré que les éléments de preuve, tout au plus, attestaient la possibilité que des témoins hésitent à collaborer à une enquête à moins d'obtenir la garantie du secret absolu.

## Analyse

### La Loi:

La Cour suprême du Canada a commencé son analyse de l'interaction entre la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en examinant l'objet et la portée des deux lois et les rôles respectifs des deux Commissaires.

La *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont considérées par les tribunaux comme ayant une valeur spéciale ou « quasi-constitutionnelle » dans le système juridique canadien. La Cour a déclaré ce qui suit : « *La Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont étroitement liées aux valeurs et aux droits prévus par la Constitution, ce qui explique leur statut quasi-constitutionnel reconnu par cette Cour ». Mais elle a poursuivi en ces termes :

« Ce statut n'a toutefois pas pour effet de modifier l'approche traditionnelle d'interprétation des lois, définie par Driedger dans *Construction of Statutes* (2e éd., 1983), à la p. 87 :

Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Le statut quasi-constitutionnel de la *Loi sur les langues officielles* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est un indicateur à considérer dans leur interprétation, mais n'est pas déterminant en soi. L'utilisation par notre Cour de l'expression « quasi-constitutionnel » pour décrire ces deux lois n'a pour effet que de reconnaître leur objet particulier. »

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique manifestement, selon la Cour, au Commissariat aux langues officielles, car celui-ci fait partie de la liste des institutions gouvernementales fournie en annexe de la Loi. L'article 2 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dispose que son objet est de compléter la législation canadienne, et cela touche également la *Loi sur les langues officielles*, bien que l'article 82 de la LLO prévoit que les dispositions des Parties I à V l'emportent sur les dispositions de toute autre loi du Parlement. Aucune des dispositions invoquées par l'appelant ne se trouve cependant dans ces parties.

Selon la Cour suprême du Canada, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est applicable au Commissariat aux langues officielles de telle sorte que son application soit cohérente avec l'objectif de la *Loi sur les langues officielles* à l'égard de la promotion de l'égalité des deux langues officielles du Canada et de l'assurance garantie aux membres des collectivités minoritaires des langues

officielles qu'ils peuvent employer la langue de leur choix au sein des institutions fédérales. Le Parlement a expressément prévu que les enquêtes effectuées par le CLO devront se dérouler en privé et que les enquêteurs ne devront pas divulguer les renseignements qui viennent à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Ces dispositions traduisent la volonté du Parlement de faciliter l'accès au CLO et de reconnaître le caractère très délicat de la question de la langue de travail pour les groupes minoritaires.

Par ailleurs, la Cour a conclu que l'argument du CLO avait une portée trop vaste lorsqu'il a affirmé que le Parlement avait à l'esprit que les renseignements recueillis par le CLO devraient rester confidentiels, à moins que la *Loi sur les langues officielles* n'en autorise la divulgation. La Cour a estimé que « cette interprétation a pour effet de soustraire la *Loi sur les langues officielles* à l'application la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ». Cela priverait le plaignant du droit d'obtenir l'accès à des renseignements personnels en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et cela serait contraire à l'intention très claire du Parlement. Selon la Cour, les deux lois doivent être interprétées et appliquées en harmonie.

Quant à savoir si l'exemption prévue pour les enquêtes à l'alinéa 22(1)b) s'applique ou non après l'achèvement d'une enquête, la Cour a conclu que rien dans la disposition ne laisse entendre qu'elle se limite à une enquête en particulier ou à une enquête circonscrite dans le temps. La Cour a donc conclu que rien ne justifie la limitation de la portée de l'alinéa 22(1)b) aux enquêtes en cours.

Cela dit, cette conclusion n'a pas clos la question. La Cour s'est également demandée si la divulgation des renseignements refusés risquait probablement d'être préjudiciable aux enquêtes ultérieures du CLO. À cet égard, la Cour a conclu que le CLO ne s'était pas acquitté du fardeau de la preuve du préjudice, faisant remarquer ce qui suit :

« Le refus d'assurer la confidentialité peut parfois créer des difficultés aux enquêteurs, mais peut aussi inciter à la franchise et protéger l'intégrité du processus d'enquête. Le Commissaire aux langues officielles a l'obligation d'être sensible aux différences de situations et il doit actualiser l'application de son pouvoir. »

L'appel a donc été rejeté.

***Société canadienne des postes c. Commission de la capitale nationale***, 2002 CF/SPI 700, numéro de greffe T-558-01, Cour fédérale, Section de première instance, juge Kelen, 21 juin 2002

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'une demande de révision en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la décision de l'intimée de divulguer certains renseignements sur l'aide financière accordée sous forme de commandites par la Société canadienne des postes à la Commission de la capitale nationale (CCN) dans le cadre de trois événements : la Fête du Canada, le Spectacle son et lumière sur la colline et Les lumières de Noël au Canada.

### **Faits**

Une demande d'accès avait été adressée à la CCN en vertu de la Loi concernant des renseignements sur

l'aide financière fournie par des commanditaires d'événements publics que la Commission est chargée d'organiser. Conformément aux articles 27 et 28 de la Loi, la CCN avait informé la SCP de cette demande. Elle avait joint à sa lettre un document indiquant dans le détail les renseignements relatifs aux contributions de la SCP pour les activités de la Fête du Canada, du Spectacle son et lumière sur la colline et des Lumières de Noël que la Commission avait l'intention de divulguer au motif que ces renseignements n'étaient pas protégés par le paragraphe 20(1) de la Loi. La Société canadienne des postes, opposée à la divulgation de ces renseignements, avait fait parvenir ses observations à la CCN. Celle-ci avait rejeté les observations de la SCP, laquelle avait alors déposé une demande à la Cour fédérale.

### **Question soumise au tribunal**

Il s'agissait de savoir si les montants versés par la Société canadienne des postes à titre de commanditaire de ces événements étaient exclus en vertu des alinéas 20(1)b, c) ou d) de la Loi.

### **Conclusions**

Eu égard à l'alinéa 20(1)b), la Cour a conclu que les montants de commandite étaient des renseignements « financiers et commerciaux », donc des renseignements confidentiels par nature. Elle a cependant estimé que les montants négociés au titre d'une aide financière ne sauraient être considérés comme des renseignements « fournis à une institution fédérale par un tiers », selon la formulation de l'alinéa 20(1)b).

Cependant, eu égard à l'alinéa 20(1)c), la Cour a conclu que la Société canadienne des postes s'était acquittée

du fardeau de la preuve en montrant qu'on pouvait raisonnablement craindre que la divulgation des renseignements fasse du tort aux intéressés. Elle a plus précisément soutenu que la divulgation de ces renseignements donnerait un avantage aux concurrents de Postes Canada en leur permettant de faire une meilleure offre. La Cour a également reconnu que la divulgation des renseignements risquait de nuire à la position de Postes Canada dans la négociation tout comme la divulgation du loyer payé par un locataire peut nuire à la position d'un propriétaire en quête de nouveaux locataires. La Cour a conclu que l'alinéa 20(1)d) n'était pas applicable puisque les éléments de preuve et les observations n'avaient pas permis de prouver que la divulgation des renseignements entraverait les négociations à venir.

### **Issue judiciaire**

La demande a été accueillie en vertu de l'alinéa 20(1)c), et la Cour a ordonné que l'intimée refuse de divulguer les renseignements.

La CCN a décidé de ne pas faire appel de cette décision.

***Proxamis Systems Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada)***, [2002] ACF no 1204, Cour fédérale, Section de première instance, juge MacKay, 30 août 2002

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'une demande de révision judiciaire vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant la décision du ministre de divulguer certains renseignements fournis à l'origine par Proxamis Systems Inc. au sujet de certains contrats conclus entre l'entreprise et le ministre.

### **Faits**

Proxamis a essayé d'empêcher le ministre des Travaux publics de divulguer certains montants totaux sur les coûts proposés dans une offre contractuelle qui avait été acceptée par le gouvernement, au motif que cette divulgation nuirait à sa position dans la concurrence et risquerait de faire beaucoup de tort à ses opérations.

### **Questions soumises au tribunal**

Les montants totaux inscrits dans une proposition et/ou une offre sont-ils exclus aux termes du paragraphe 20(1)?

Plus précisément :

- i) Ces renseignements sont-ils « confidentiels » au sens de l'alinéa 20(1)b) de la Loi?
- ii) La divulgation de ces renseignements risquerait-elle probablement d'entraîner des pertes ou profits financiers importants ou de faire du tort à la position de Proxamis dans la concurrence, de sorte que l'alinéa 20(1)c) puisse être invoqué?
- iii) La divulgation de ces renseignements risquerait-elle probablement d'entraver la procédure contractuelle et d'autres négociations pour Proxamis, y compris avec ses propres employés, de sorte que l'alinéa 20(1)d) puisse être invoqué?

### **Conclusions**

- i) **Alinéa 20(1)b) - Renseignements confidentiels**
  - La Cour a reconnu que trois des quatre éléments préalables à

- l'application de l'alinéa 20(1)b étaient remplis, à savoir que les renseignements étaient des « renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques », qu'ils avaient été fournis à une institution gouvernementale par un tiers et qu'ils étaient traités en tant que renseignements confidentiels de façon constante par Proxamis.
- Il restait à évaluer le quatrième critère énoncé à l'alinéa 20(1)b, à savoir si les montants totaux des coûts d'une proposition et/ou d'une offre acceptée par une institution gouvernementale constituent des « renseignements confidentiels ».
  - La Cour, citant *Air Atonabee Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)* (1989), 27 F.T.R. 194 (Première instance), a conclu que la détermination de la confidentialité de renseignements dépend de leur contenu, de leur objet et des circonstances dans lesquelles ces données sont recueillies et communiquées (paragraphe 10).
  - La Cour a ensuite conclu, pour des raisons de politique gouvernementale, que les montants totaux des coûts inscrits dans une proposition et/ou une offre acceptée par une institution gouvernementale ne sont pas des renseignements confidentiels au sens de l'alinéa 20(1)b (paragraphe 12).

Concluant dans ce sens, la Cour a fait remarquer ce qui suit :

- Les propositions visent à obtenir des marchés publics, dont les paiements sont prélevés sur le trésor (paragraphe 11).
- Une fois qu'un contrat est accordé ou refusé, il n'est pas nécessaire,

sauf exceptions, de tenir les offres secrètes (paragraphe 11).

**ii) Alinéa 20(1)c - La divulgation des renseignements risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité**

- La Cour a fait remarquer que c'est au requérant qu'incombe le fardeau de la preuve que, selon la prépondérance des probabilités, la divulgation des renseignements risquerait « vraisemblablement de nuire ».
- La Cour a conclu que Proxamis ne s'était pas acquittée du fardeau de la preuve.
- Concluant en ce sens, la Cour a fait remarquer que pour rencontrer les critères de preuve de l'alinéa 20(1)c):

« En général, il ne suffit pas que l'affidavit du demandeur fasse état des préoccupations que celui-ci a au sujet du risque vraisemblable de préjudice probable sans que d'autres éléments de preuve du préjudice précis qui est prévu ne soient fournis. » (paragraphe 14)

- La Cour a ensuite évoqué, pour y souscrire, la cause *SNC-Lavalin Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)* (1994), 79 F.T.R. 113, p.127 :

« Le requérant ne prouve pas qu'il peut s'attendre raisonnablement à subir un préjudice probable par suite de la divulgation du rapport et de la proposition en affirmant simplement par affidavit qu'elle entraînerait sans aucun doute des pertes et dommages financiers appréciables au requérant ou qu'elle entraverait sans aucun doute des négociations menées par SNC-Lavalin en vue de contrats ou à d'autres fins



dans le cadre de projets futurs. Ces énoncés représentent les constatations mêmes auxquelles la Cour doit parvenir si elle décide que les alinéas 20(1)c) et d) s'appliquent. Sans aucune autre explication fondée sur des éléments de preuve établissant que ces issues sont vraisemblables, il ne reste à la Cour qu'à spéculer puisqu'elle n'a aucune base lui permettant de conclure à l'existence du préjudice nécessaire en vue de justifier l'application de ces dispositions. » (paragraphe 14)

- La Cour a également conclu que les preuves par affidavit concernant l'effet d'entraînement de la divulgation des renseignements ne suffisent pas à s'acquitter du fardeau de la preuve (paragraphe 15).

### **iii) Alinéa 20(1)d) – La divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.**

- La Cour, citant Société Gamma Inc. c. Canada (Secrétaire d'État) (1994), 79 F.T.R. 42, a déclaré ce qui suit :

« En vertu de l'alinéa 20(1)d), un demandeur doit démontrer l'existence d'une entrave dans les négociations elles-mêmes en vue d'un contrat et non simplement une concurrence plus forte » (paragraphe 17)

- Et aussi :

« En outre, il faut faire une distinction entre les négociations elles-mêmes en vue d'un contrat et les activités commerciales quotidiennes du demandeur. » (paragraphe 17)

- Par conséquent, les preuves par affidavit des « conséquences possibles de la divulgation » et de « problèmes hypothétiques » ne

suffisent pas à attester le risque probable que des contrats ou des négociations seront entravés par la divulgation des renseignements (paragraphe 17, citant *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre des Affaires extérieures)*, [1990] 3 C.F. 665, p. 692)

- Enfin, la Cour a soutenu que la preuve n'indiquait pas qu'un préjudice serait probablement causé en raison de l'entrave aux négociations ultérieures de Promaxis avec le ministre ou avec son personnel (paragraphe 18).

- La Cour a conclu dans les termes suivants :

« (...) de vagues préoccupations relatives aux négociations futures entre les parties ou au sujet des relations entre la direction et les employés ne suffisent pas à satisfaire aux exigences de l'alinéa 20(1)d). Ces relations sont en fait des questions relevant de l'exploitation courante de l'entreprise de Promaxis plutôt que des questions découlant de négociations contractuelles particulières avec des organismes extérieurs. » (paragraphe 19)

### **Issue judiciaire**

La demande de révision judiciaire en vertu de l'article 44 concernant la décision du ministre de divulguer l'information en question a été rejetée.

***PricewaterhouseCoopers, LLP. v. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)***, [2002] ACF n° 1465 (C.A.F.), Cour d'appel, juges Linden, Sexton et Sharlow, 23 octobre 2002

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'un appel d'une décision du juge des requêtes Campbell, qui

avait accueilli la demande de révision adressée par PricewaterhouseCoopers en vertu de l'article 44 de la Loi.

### Faits

Le ministère du Patrimoine canadien (Patrimoine canadien) avait conclu avec PricewaterhouseCoopers (Pricewaterhouse) un contrat aux termes duquel Pricewaterhouse devait produire deux rapports où seraient examinés et analysés les documents employés par le ministère pour « impartir » certaines de ses activités et où seraient proposées des mesures visant à les améliorer. Le contrat comportait une clause de confidentialité, mais Patrimoine canadien n'en a pas moins, par la suite, décidé de publier les deux rapports.

Pricewaterhouse s'est opposée à cette publication, estimant que cela permettrait à ses concurrents de déduire les méthodes particulières et les renseignements que l'entreprise avait employés et que cela nuirait à sa compétitivité. Le juge de première instance a été de cet avis et a ordonné au ministère, en invoquant le paragraphe 20(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de ne pas publier les deux rapports.

Patrimoine canadien a fait appel de cette décision, faisant valoir, entre autres, que le juge avait commis une erreur de droit, car la conclusion de celui-ci n'était pas étayée par suffisamment de preuves attestant que les concurrents seraient effectivement en mesure de déduire des renseignements sur les moyens, les méthodes et les analyses employés par Pricewaterhouse pour produire ces rapports.

### Question soumise au tribunal

La principale question que devait trancher la Cour d'appel fédérale était le degré de retenue que devait exercer la Cour d'appel dans la révision de la décision d'un juge des requêtes en fonction d'une allégation d'insuffisance de preuves.

### Conclusions

La Cour d'appel fédérale a commencé par faire la remarque suivante : « [traduction] l'évaluation de la preuve est particulièrement du ressort du juge des requêtes et il est très difficile à une Cour d'appel de reconsidérer sa position à cet égard » (paragraphe 3). Par conséquent, la question qu'il convenait de se poser était la suivante : « [traduction] Disposait-on de preuves permettant [au juge des requêtes] de conclure comme il l'a fait? ». Plus précisément, pour faire valoir son point de vue dans un appel fondé sur l'insuffisance de preuves, l'appelant devait « [traduction] faire la preuve que le juge des requêtes avait commis une erreur de principe ou avait fait une interprétation complètement erronée des faits ou encore qu'il avait commis une erreur manifeste et dominante ».

La Cour a fait remarquer que Patrimoine canadien n'avait pas produit de preuve à l'appui de sa position que les concurrents ne seraient pas en mesure de déduire d'information au sujet de Pricewaterhouse si les deux rapports étaient publiés et que le ministère n'avait pas contre-interrogé les témoins. La Cour d'appel n'avait donc aucune assise pour infirmer la décision du juge des requêtes.

## Issue judiciaire

L'appel a été rejeté avec dépens.

**Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada) c. Siemens Canada Limited**, 2002 CAF 414, numéro de greffe A-700-01, Cour d'appel fédérale, juges d'appel Linden, Sexton et Sharlow, 24 octobre 2002

### Nature de l'instance

Demande en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### Faits

Invoquant l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, Siemens avait fait une demande de révision judiciaire de la décision du ministre de la Défense nationale de divulguer des documents concernant une proposition acceptée par le ministère en réponse à une DP pour des services de soutien internes sur des navires de catégories Halifax et Iroquois.

Siemens avait d'abord invoqué l'exemption prévue au paragraphe 20(1), puis le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'entreprise avait fait valoir que les documents étaient protégés par cette disposition parce que le contrat était un « contrat de défense » au sens de l'article 30 de la *Loi sur la production de défense*, disposition inscrite à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'institution gouvernementale intimée avait fait valoir que les documents qui font partie de la procédure d'appel d'offres ne sont pas protégés par l'article 30 de la *Loi sur la production de défense*.

Le juge des requêtes avait estimé que les renseignements en question avaient effectivement été obtenus en vertu ou aux termes de la *Loi sur la production de*

*défense*, puisque le ministre de la Défense nationale tire son pouvoir d'approvisionnement et ses pouvoirs connexes de l'article 16 de la *Loi sur la production de défense*. Selon le juge, il importait peu que la proposition ait précédé le contrat, car l'article 30 ne fait pas de distinction entre les documents qui font partie du contrat et les documents qui font partie de la procédure d'appel d'offres. Il avait donc conclu que les renseignements avaient été obtenus par le ministre en vertu de la *Loi sur la production de défense* et que, à ce titre, les documents étaient exclus en vertu du paragraphe 24(1).

Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada avait fait appel de la décision.

### Questions soumises au tribunal

Dans son avis d'appel, le ministre appelant a formulé deux affirmations :

1. Le juge des requêtes avait commis une erreur en estimant qu'il était compétent pour accueillir des arguments ayant trait au paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* et/ou à l'article 30 de la *Loi sur la production de défense* dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*.
2. Le juge des requêtes avait commis une erreur en concluant que les renseignements fournis au gouvernement du Canada dans le cadre de la procédure d'appel d'offres en matière de production de défense sont des renseignements fournis en vertu ou aux termes de la *Loi sur la production de défense*.

## Conclusions

Le juge d'appel Sexton, s'exprimant au nom de la Cour d'appel fédérale, a rejeté l'appel oralement. La Cour a estimé que le juge des requêtes était compétent pour rendre un jugement sur une exception en vertu du paragraphe 24(1) dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, présentée par un tiers dûment informé de l'intention de l'institution gouvernementale de divulguer les documents.

La Cour a également conclu que le juge des requêtes avait correctement interprété l'article 30 de la *Loi sur la production de défense*. Elle a donc estimé que les documents faisant partie de la procédure d'appel d'offres sont fournis au ministre de la Défense nationale en vertu ou aux termes de la *Loi sur la production de défense*.

## Issue judiciaire

L'appel a été rejeté

**Ruby c. Canada (Solliciteur général)**,  
2002 CSC 75, numéro de greffe 28029,  
Cour suprême du Canada (en appel de  
la Cour d'appel fédérale)

Présents : La juge en chef McLachlin et  
les juges L'Heureux-Dube, Gonthier,  
Iacobucci, Bastarache, Binnie, Arbour  
et LeBel, 21 novembre 2002

## Nature de l'instance

Droit constitutionnel – Charte des  
droits et libertés, article 1, alinéa 2b) et  
articles 7 et 8; *Loi sur la protection des  
renseignements personnels*, alinéa  
51(2)a), paragraphe (3) et alinéa  
22(1)b).

## Faits

L'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) de  
la *Loi sur la protection des renseignements  
personnels* disposent que, lorsqu'une  
institution gouvernementale invoque  
l'exception applicable aux documents  
confidentiels fournis par un État  
étranger ou aux documents relevant de  
la sécurité nationale, le tribunal de  
révision doit obligatoirement procéder  
à toute l'audition à huis clos et  
accepter des observations *ex parte* à la  
demande de l'institution  
gouvernementale qui refuse l'accès.  
(La *Loi sur l'accès à l'information*  
comporte des dispositions identiques.)

Avant l'audition de la demande de  
révision judiciaire déposée en vertu de  
l'article 41 de la *Loi sur la protection des  
renseignements personnels*, le requérant,  
M. Ruby, avait déposé une requête où  
il contestait le caractère constitutionnel  
de ces dispositions procédurales de la  
*Loi sur la protection des renseignements  
personnels*. Il y soutenait entre autres  
que la nature obligatoire de cette  
procédure portait atteinte à ses droits  
en vertu de l'alinéa 2b) et de l'article 7  
de la Charte.

Le juge des requêtes a estimé que  
l'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) de  
la *Loi sur la protection des renseignements  
personnels* n'enfreignaient pas l'article 7  
de la Charte. Par ailleurs, en  
admettant que ces dispositions  
enfreignent l'alinéa 2b), cette violation  
était justifiée en vertu de l'article  
premier de la *Charte canadienne des  
droits et libertés*. La Cour d'appel  
fédérale avait confirmé la décision du  
juge des requêtes.

M. Ruby avait alors fait appel devant  
la Cour suprême du Canada.

## Questions soumises au tribunal

1. L'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* enfreignent-ils l'article 7 de la Charte?
2. Le Solliciteur général du Canada ayant concédé que l'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) enfreignent l'alinéa 2b), il fallait se demander si les dispositions obligatoires d'audition à huis clos et de production d'observations ex parte pouvaient se justifier par l'article premier de la Charte.

## Conclusion

C'est Madame le juge Arbour qui a formulé les motifs de décision unanimes au nom de la Cour. Eu égard à la première question, la Cour a reconnu que l'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) ont pour effet d'exclure un requérant de certains éléments des observations du gouvernement. Elle a cependant estimé que, même à supposer que cette exclusion représente une privation de liberté ou de sécurité, elle n'était pas contraire aux principes de la justice naturelle au point de constituer une infraction à l'article 7 de la Charte.

La Cour a conclu que « l'équité » dépend des circonstances de l'espèce. Si, en général, l'équité de la procédure suppose la possibilité pour les parties de connaître les arguments l'une de l'autre, certaines situations exigent le secret, auquel cas l'équité sera garantie par l'application d'autres garanties procédurales.

La Cour a soutenu que l'alinéa 51(2)a) et le paragraphe (3) s'inscrivent dans un cadre législatif qui prévoit suffisamment de garanties procédurales pour éviter toute

violation des principes de la justice naturelle, notamment : c'est à l'institution gouvernementale qu'incombe le fardeau de prouver que l'information est dûment exemptée; l'institution gouvernementale a l'obligation d'agir dans la plus grande bonne foi et de révéler les faits intégralement et honnêtement, y compris ceux qui pourraient être contraires à ses intérêts, lorsqu'elle présente ses observations ex parte; il y a recours possible au Commissaire à la vie privée et à deux tribunaux de niveaux différents, lesquels ont accès à l'information demandée et aux éléments de preuve étayant l'exception invoquée.

En conséquence, la Cour a conclu que, lorsqu'il existe des circonstances exceptionnelles justifiant une institution gouvernementale d'invoquer une exception pour des documents ayant trait à la sécurité nationale ou considérés comme confidentiels parce qu'ils sont fournis à ce titre par des États étrangers, l'exclusion de certaines parties des observations de l'institution gouvernementale n'est pas contraire à l'article 7.

Eu égard à la deuxième question, la Cour a estimé que l'obligation d'entendre les demandes ou appels en vertu de l'article 41 à huis clos, comme l'exige l'alinéa 51(2)a), était excessive. Elle ne remplissait donc pas le critère de l'atteinte minimale formulé dans *Oakes* et ne pouvait se justifier aux termes de l'article premier de la Charte.

Concluant en ce sens, la Cour a déclaré qu'il importait peu que le solliciteur général et les tribunaux interprètent l'exigence d'audition à huis clos formulée à l'alinéa 51(2)a) pour l'appliquer uniquement aux parties de

l'audition justifiant une exception. La Cour a estimé que cette interprétation n'était pas étayée par la formulation de la loi, de sorte que « à moins que la disposition créant l'exigence impérative ne soit jugée inconstitutionnelle et que, à titre de réparation d'ordre constitutionnel, on ne lui donne une interprétation « atténuante », elle ne saurait être interprétée d'une manière permettant de faire abstraction de son caractère impératif ».

La Cour a donc conclu qu'il fallait faire une lecture atténuante de l'alinéa 51(2)a) pour l'appliquer uniquement aux observations ex parte présentées en vertu du paragraphe 51(3).

### **Issue judiciaire**

L'appel a été accueilli en partie. L'alinéa 51(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a fait l'objet d'une lecture atténuante pour être appliqué uniquement aux observations ex parte présentées en vertu du paragraphe 51(3).

***Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)***, [2002] CSC 71, Cour suprême du Canada, en appel de la Cour d'appel du Québec

Présents : la juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci et Arbour (juges Major, Bastarache, Binnie et LeBel dissidents), 1<sup>er</sup> novembre 2002

### **Nature de l'instance**

#### **Faits**

Un journaliste de la Gazette de Montréal avait demandé des documents en vertu de la loi québécoise de l'accès à l'information (*Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des*

*renseignements personnels*, L.R.Q., ch. A-2.1) concernant les dépenses de membres de l'Assemblée nationale. La demande avait été rejetée au motif d'une exception (article 34) qui interdit l'accès aux documents produits « pour le compte » d'un député, à moins que celui-ci consente à sa divulgation. Par ailleurs, tandis qu'un ministre avait donné son approbation, l'Assemblée nationale avait estimé que l'information ne pouvait quand même pas être communiquée parce qu'elle comportait des « renseignements nominatifs » considérés comme « confidentiels » et non assujettis à l'article 53 de la Loi.

Le requérant avait fait appel du refus de l'Assemblée nationale en s'adressant au Commissaire à l'information du Québec. Celui-ci avait rejeté l'appel. L'espèce est l'appel de la procédure de révision judiciaire de la décision du Commissaire.

### **Question soumise au tribunal**

La question porte ici sur la norme de révision judiciaire qu'il convient d'appliquer aux décisions du Commissaire à l'information du Québec et sur l'application de cette norme à la conclusion du Commissaire, à savoir que les documents étaient effectivement exemptés.

### **Conclusions**

C'est à l'unanimité que la Cour suprême du Canada a conclu que la question de savoir si les documents en jeu avaient été produits « pour le compte » d'un ministre est une question à la fois de fait et de droit. Elle a également, à l'unanimité, estimé que la norme applicable à la révision des conclusions du Commissaire sur

les plans des faits et du droit était celle du « caractère raisonnable ».

Les juges se sont cependant divisés sur la question de l'application de cette norme à la conclusion du Commissaire concernant le fait que les documents relatifs aux dépenses des députés sont produits « pour le compte » d'un ministre. La majorité (5 juges) a fait remarquer que le texte de la Loi exempte tous les documents fournis au ministre. Comme les documents en question avaient été fournis directement aux ministres, la majorité a confirmé qu'il n'était pas excessif de les considérer comme produits « pour le compte » d'un ministre, qu'ils aient été ou non employés par les services de l'Assemblée nationale, voire qu'ils leur appartiennent. La minorité (4 juges), en désaccord, a déclaré que, compte tenu de l'objet de la Loi sur l'accès, l'exception relative aux documents produits « pour le compte d'un ministre » doit être interprétée de façon étroite pour n'être appliquée qu'aux documents étayant le processus décisionnel des députés.

La Cour s'est également divisée au sujet de la nature de la question : « Les documents comportent-ils des 'renseignements nominatifs' confidentiels? » La majorité a estimé que cela était aussi une question à la fois de fait et de droit (rappelant l'expertise relative du Commissaire à cet égard, la portée limitée du droit d'appel des décisions du Commissaire et l'existence d'une forte disposition restrictive destinée à limiter la portée de l'intervention d'un tribunal supérieur) et conclu qu'il fallait appliquer avec retenue la même norme du « caractère raisonnable ». La minorité, de son côté, a laissé entendre que la question était purement juridique et invitait à l'application

d'une norme plus stricte, celle du « caractère correct ».

La majorité, appliquant la norme du « caractère raisonnable », a conclu que le Commissaire n'avait pas été déraisonnable en estimant que les documents comportaient des « renseignements nominatifs » confidentiels et qu'ils devaient donc rester secrets. La minorité a déclaré, quant à elle, que la décision du Commissaire n'était pas conforme à la norme du caractère raisonnable et encore moins à celle du caractère correct, qui était le critère qu'elle préférait appliquer à l'espèce.

### **Issue judiciaire**

L'appel a été rejeté, et la décision de la Cour d'appel du Québec, confirmant la décision du Commissaire à l'information d'exempter les documents concernant les dépenses des députés, a été confirmée.

***Service correctionnel du Canada c. Yeager***, 2003 C.A.F. 30, numéro de greffe A-332-01, Cour d'appel fédérale

Présents : juges d'appel Isaac, Malone et Stone, 22 janvier 2003

### **Nature de l'instance**

Il s'agissait d'une demande déposée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### **Faits**

Le requérant est un criminologue, chercheur et critique du système pénal canadien. Il avait demandé au Service correctionnel du Canada (SCC) de lui donner accès aux « données du SCC sur la cohorte des détenus élargis en 1992-1993, qui sont actuellement utilisées pour recalibrer l'ISGR (Information statistique générale sur la récidive), avec suppression des

identificateurs personnels », le « cahier de codes utilisé pour définir et repérer les variables dans chaque cas » et un exemplaire du « logiciel d'évaluation initiale des délinquants ». Les éléments de preuve avaient permis d'attester que les documents demandés n'existaient pas, mais pouvaient être reconstitués.

La juge des requêtes a estimé que la reconstitution des données sur la cohorte des détenus élargis n'entravait pas excessivement les opérations du SCC. Elle a également conclu qu'il en allait de même de la création d'un cahier des codes. Elle a donc ordonné que ces documents soient fournis au requérant. Mais elle a ajouté que le SCC n'était pas contraint de fournir un exemplaire du logiciel demandé parce que celui-ci n'était applicable qu'aux applications centrales et non aux ordinateurs personnels et que le SCC n'avait pas pour fonction de créer des logiciels pour ordinateurs personnels. Elle a également conclu qu'un logiciel n'est pas un « document » au sens de l'AIPRP et que, même s'il existait sous la forme voulue, il ne serait pas accessible au requérant.

Le SCC a fait appel de l'ordonnance de la juge des requêtes, et le requérant a interjeté un pourvoi incident.

### **Questions soumises au tribunal**

Deux questions principales ont été soulevées dans le cadre de l'appel principal :

1. Le SCC était-il contraint, en vertu du paragraphe 4(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de créer et de fournir à l'intimé les données demandées et un cahier de termes techniques, pour la seule raison qu'il était en mesure de le faire?

2. La savante juge des requêtes avait-elle commis une erreur en concluant que les appelants ne s'étaient pas acquittés du fardeau de la preuve selon l'article 3 du Règlement, qui leur imposait de faire la preuve que la production de ces documents entraverait leurs opérations?

Trois questions ont été soulevées dans le cadre du pourvoi incident :

1. La juge des requêtes avait-elle commis une erreur en concluant qu'un logiciel n'est pas un document au sens de l'article 3 de la Loi?
2. La juge des requêtes avait-elle commis une erreur en concluant que les droits de l'appelant par incidence en vertu de l'alinéa 2b) de la Charte n'avaient pas été enfreints?
3. La juge des requêtes avait-elle commis une erreur en n'accordant pas de dépens à l'appelant par incidence en vertu de l'article 53 de la Loi?

### **Conclusions**

La Cour d'appel a conclu que le paragraphe 4(3) de la Loi prévoit « (...)qu'un document inexistant qu'il est possible de préparer à partir d'un document informatisé existant est considéré comme un document auquel l'intimé a le droit d'accéder ». Ce faisant, la Cour a estimé que « (...) le législateur devait avoir à l'esprit deux types de documents : un document nouveau et distinct doit être préparé à partir d'un document informatisé existant ». La Cour a ensuite énoncé plusieurs facteurs permettant de déterminer si un document est produit à partir d'un « document informatisé ». Elle a plus précisément déclaré ce qui



suit : « (...) la réponse à cette question est largement contextuelle et tributaire des faits. La question de savoir si un document peut effectivement être préparé « à partir » d'un document informatisé dépend de plusieurs facteurs, notamment de la quantité requise de composition indépendante, par opposition à une mise en forme ou une manipulation purement mécanique et routinière ».

La Cour s'est ensuite intéressée à l'article 3 du Règlement, qui limite l'obligation énoncée au paragraphe 4(3) de la Loi aux cas où la production du document n'entraverait pas « de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution concernée ». La Cour a estimé que la juge des requêtes avait mal interprété les éléments de preuve dont elle avait été saisie dans la mesure où l'erreur était une erreur de droit. La Cour a donc conclu que les éléments de preuve fournis par le SCC étaient suffisants pour attester le fait que la production des données demandées et du cahier des codes entraverait « de façon sérieuse le fonctionnement » du Service. La Cour d'appel a estimé que la juge des requêtes avait fait peser un fardeau de présentation trop lourd sur le SCC.

La Cour s'est ensuite tournée vers l'affirmation de l'appelant par incidence, à savoir que la juge des requêtes avait commis une erreur en n'ordonnant pas la production du logiciel demandé. La Cour a confirmé qu'un logiciel n'était pas un document au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle a fait sienne les motifs suivants de la juge des requêtes : « (...) le logiciel est un élément utilisé pour générer, visionner ou corriger un document, par opposition au document lui-même. Le logiciel n'est pas apparenté à l'un quelconque des

éléments énumérés dans la définition qui apparaît dans l'article 3. » La juge des requêtes avait conclu que le législateur n'avait pas l'intention de rendre cette information accessible. À cet égard, la Cour d'appel a ajouté que le logiciel n'était pas sous le contrôle de l'institution gouvernementale puisque le gouvernement n'est qu'un simple titulaire de permis et qu'il n'a pas le droit par ailleurs de reproduire ou d'utiliser d'autres façons le logiciel en dehors des ententes conclues avec les fournisseurs.

La Cour d'appel a conclu que la juge des requêtes n'avait pas commis d'erreur en ne déclarant pas que l'objet et l'effet des mesures prises par le SCC étaient de nier le droit constitutionnel du requérant à la liberté d'expression, garanti par l'alinéa 2b) de la Charte.

Enfin, la Cour d'appel s'est penchée sur la question des frais. Elle a estimé que le requérant avait soulevé un important nouveau principe de droit et que, à ce titre, il devait être remboursé de tous ses frais même si son appel avait été rejeté. À cet égard, le juge d'appel Malone s'est déclaré en désaccord, estimant que, une fois établi que le requérant avait soulevé un important nouveau principe de droit dans sa demande et son appel ultérieur, le fait qu'il obtienne gain de cause ou non n'avait pas de rapport avec la question des dépens.

### **Issue judiciaire**

La Cour a accueilli l'appel et rejeté le pourvoi incident, mais elle a accordé des dépens à l'appelant par incidence (requérant) pour toute la procédure, sur la base des frais entre parties.

**Intitulé : *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. c. Canada (Procureur général)***

**Référence neutre :** 2003 CF/SPI 250, [2003] ACF no 344, T-1470-00, Cour fédérale du Canada, Section de première instance.

**Présent :** Juge Layden-Stevenson

**Date du jugement :** 27 février 2003

**Nature de l'instance :** (articles 41, 42, 44 LAI; article 18 LCF)

Il s'agissait d'une demande de révision déposée en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### Faits

H.J. Heinz Co. (Heinz) avait déposé une demande de révision s'opposant à l'intention de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) de publier des documents demandés. Heinz estimait que les documents en question étaient protégés par l'article 19 et les alinéas 20(1)b) et c) de la Loi. Le juge des requêtes avait présumé que le requérant avait été informé de la demande du tiers par l'institution gouvernementale.

Heinz a par ailleurs soulevé une question préliminaire, alléguant que les documents ne répondaient pas à la demande du requérant. L'entreprise estimait que le requérant demandait des documents de « correspondance » et qu'il fallait limiter la production de documents à des « lettres », par opposition à des « communications ».

Avant l'audition, l'ACIA a concédé que certaines parties des documents demandés étaient protégés par l'article 19, mais elle a estimé que Heinz n'avait pas lieu d'invoquer des dispositions autres que l'article 20 dans le cadre d'une demande de révision judiciaire en vertu de l'article 44.

Eu égard à l'applicabilité de l'article 20 de la Loi, l'État avait estimé que

l'alinéa 20(1)b) n'était pas applicable parce que l'ACIA avait créé ces documents (bien qu'il s'agisse de renseignements confidentiels fournis par Heinz) et qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour étayer le recours à l'alinéa 20(1)c).

### Questions soumises au tribunal

- 1) Les documents en question répondaient-ils à la demande du requérant?
- 2) Un tiers peut-il invoquer l'exception prévue à l'article 19 (que l'institution gouvernementale accepte d'appliquer à certaines parties des documents demandés) dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44?
- 3) Les documents demandés sont-ils exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)b)?
- 4) Les documents demandés sont-ils exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)c)?
- 5) Est-il raisonnable de tronquer les documents?

### Conclusions dans chaque cas (avec citations directes de la décision dans la mesure du possible)

1. Les documents en question répondaient-ils à la demande du requérant?

La juge Layden-Stevenson a estimé que les documents circonscrits par l'ACIA répondaient à la demande d'accès. Ce faisant, elle a rejeté l'argument de Heinz, selon qui le terme « correspondance » renvoyait uniquement à des « lettres », et déclaré que le terme englobait toutes les « communications ».

2. Un tiers peut-il invoquer l'exception prévue à l'article 19 (que l'institution gouvernementale accepte d'appliquer à certaines parties des documents demandés) dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44?

La Cour a rejeté l'argument de l'État, selon qui, dans le cadre d'une demande de révision en vertu de l'article 44, un tiers n'a pas le droit d'invoquer d'autre exception que celle que prévoit le paragraphe 20(1) de la Loi. Le juge Layden-Stevenson a fait remarquer que les tiers ont le droit, en vertu de l'article 28 de la Loi, de présenter des « observations » concernant d'autres exceptions, pas seulement celle que prévoit l'article 20 de la Loi.

3. Les documents demandés sont-ils exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)b)?

Le juge Layden-Stevenson a appliqué le critère énoncé à cet égard dans *Air Atonabee Ltd. c. Canada (Ministre des Transports) (1989)*, 27 F.T.R. 194 :

[Traduction]

« Le requérant doit satisfaire à quatre exigences pour faire la preuve qu'une exception est justifiée :

- (1) Les renseignements doivent être d'ordre financier, commercial, scientifique ou technique;
- (2) Les renseignements doivent être confidentiels;

(3) Les renseignements doivent avoir été fournis à l'institution gouvernementale par un tiers;

(4) Les renseignements doivent être traités de façon constante comme des renseignements confidentiels. » (paragraphe 32)

Appliquant ce critère, elle a conclu que les documents remplissaient ces exigences et étaient exemptés.

4. Les documents demandés sont-ils exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)c)?

Le juge Layden-Stevenson a déclaré que Heinz n'avait pas fait la preuve que l'entreprise risquait probablement de subir un tort en affirmant simplement dans un affidavit que la divulgation des renseignements donnerait lieu à des pertes financières et entraverait les relations contractuelles et autres (paragraphe 39) :

[Traduction]

« Le seuil à considérer, c'est la probabilité et non la possibilité ou une forme de spéculation (...). La preuve par affidavit doit fournir une explication établissant que cette conséquence est probable. En l'espèce, il s'agit simplement d'une spéculation sur le tort qui pourrait s'ensuivre et rien n'étaye l'idée que la divulgation des renseignements risque probablement de faire du tort à l'entreprise. » (paragraphe 40)

5. Est-il raisonnable de tronquer les documents?

La juge Layden-Stevenson a rejeté l'argument de Heinz, qui estimait qu'il valait mieux exempter tous les documents plutôt que de les tronquer pour publier des « entrefilets sans liens entre eux ». Elle a estimé qu'il n'était pas déraisonnable de tronquer les documents en l'occurrence (paragraphe 44).

### **Issue judiciaire**

La demande a été accueillie en partie. Certaines parties des documents demandés ont été exemptées en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi. D'autres parties ont été exemptées en vertu de l'article 19, comme l'avait reconnu l'institution gouvernementale. L'ACIA a reçu l'ordre de tronquer et de publier les documents en conséquence.



# CHAPITRE VI

## MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

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

L'article 202 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (L.C. (2001), ch. 27) est entrée en vigueur le 28 juin 2002 (voir le rapport annuel 2002, p. 111).

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

Le projet de loi C-25 (gouvernement), intitulé « *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois* », propose de modifier :

- les paragraphes 55(4) et 57(4) de la Loi pour remplacer l'expression « public service of Canada » par « federal public administration » dans la version anglaise (Section 224);
- le paragraphe 55(3) de la Loi pour remplacer l'expression « Public Service » par « public service » dans la version anglaise, sauf dans les expressions « Public Service corporation », « *Public Service Employment Act* », « *Public Service Pension Fund* » et « *Public Service Superannuation Act* » (article 225).

(2003, projet de loi C-25, articles 224-225, introduit, lu et imprimé le 6 février 2003, adopté en deuxième lecture et confié à un Comité le 20 février 2003)

Voici les modifications proposées aux Annexes I et II de la Loi.

### **Annexes I et II**

Le projet de loi C-2 (gouvernement), intitulé « *Loi instaurant un processus d'évaluation des effets de certaines activités sur l'environnement et la vie socioéconomique au Yukon*, propose de modifier l'Annexe I en y ajoutant, par ordre alphabétique, le *Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Board* sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales » et de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, un renvoi à la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon* ainsi qu'un renvoi correspondant à « l'alinéa 121a ».

(2002, projet de loi C-2, art. 127-128, adopté par la Chambre des Communes le 18 mars 2003; adopté en deuxième lecture au Sénat et confié à un Comité le 3 avril 2003)

Le projet de loi C-6 (gouvernement), intitulé *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence*, propose de modifier l'Annexe I de la Loi en y ajoutant, par ordre alphabétique, le « *Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations* » sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales » et de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, un renvoi à la *Loi sur le règlement des revendications particulières* et un renvoi correspondant à « l'article 38 et aux paragraphes 62(2) et 75(2) ».

(2002, projet de loi C-6, art. 78-79, réintroduit le 9 octobre 2002 (Communes); adopté par la Chambre des Communes le 18 mars 2003; adopté en deuxième lecture par le Sénat et confié à un Comité le 2 avril 2003)

Le projet de loi C-13 (gouvernement), intitulé *Loi concernant la procréation assistée*, propose de modifier l'Annexe I en y ajoutant, par ordre alphabétique, l'expression « *Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée* » sous l'en-tête « *Autres institutions gouvernementales* » et de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, la *Loi concernant la procréation assistée* ainsi qu'un renvoi correspondant au « *paragraphe 18(2)* ».

(2002, projet de loi C-13, art. 72-73, réintroduit le 9 octobre 2002 (Communes) et débattu en troisième lecture le 10 avril 2003)

Le projet de loi C-17 (gouvernement), intitulé *Loi modifiant certaines lois fédérales et édictant des mesures de mise en œuvre de la convention sur les armes biologiques ou à toxines, en vue de renforcer la sécurité publique*, propose de modifier l'Annexe II de la Loi pour y remplacer le renvoi aux « *paragrophes 4.8 (1) et 6.5 (5)* » en face du renvoi à la *Loi sur l'aéronautique* par un renvoi aux « *paragrophes 4.79 (1) et 6.5 (5)* ».

(2002, projet de loi C-17, art. 107, adopté en deuxième lecture et confié à un Comité le 20 novembre 2002)

Le projet de loi C-23 (gouvernement), intitulé *Loi concernant l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels et modifiant le Code criminel et d'autres lois en conséquence*, propose de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, un renvoi à la *Loi concernant l'enregistrement de*

*renseignements sur les délinquants sexuels* et un renvoi correspondant au « *paragraphe 16(4)* ».

(2002, projet de loi C-23, art. 22, introduit, lu et imprimé le 11 décembre 2002 (Communes); adopté en deuxième lecture et confié à un Comité le 8 avril 2003)

Le projet de loi C-25 (gouvernement), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, propose de modifier :

- l'Annexe I pour y remplacer le renvoi à la « *Public Service Staff Relations Board* » par un renvoi à la « *Public Service Labour Relations Board* » dans la version anglaise (article 88);
- l'Annexe I pour y ajouter, par ordre alphabétique, la mention *Public Service Staffing Tribunal/Tribunal de la dotation de la fonction publique* sous l'en-tête « *Autres institutions gouvernementales* » (article 246). (2003, projet de loi C-25, articles 88 et 246, introduit, lu et imprimé le 6 février 2003; adopté en deuxième lecture et confié à un Comité le 20 février 2003)

Le projet de loi S-6 (Sénat), intitulé *Loi visant à favoriser la prévention des conduites répréhensibles dans la fonction publique en établissant un cadre pour la sensibilisation aux pratiques conformes à l'éthique en milieu de travail, le traitement des allégations de conduites répréhensibles et la protection des dénonciateurs*, propose de modifier l'Annexe II en y ajoutant, par ordre alphabétique, la *Loi sur la dénonciation dans la fonction*

publique, article 10, paragraphe 14(2) et article 20. (2002, projet de loi S-6, art. 24, première lecture (Sénat) le 3 octobre 2002; débattu le 25 mars 2003)

Le projet de loi C-302 (initiative parlementaire), intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (sociétés d'État et Commission canadienne du blé*, propose d'assujettir toutes les sociétés d'État et la Commission canadienne du blé aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

(2002, projet de loi C-302, lu et imprimé le 18 novembre 2002)

## **Nouvelles institutions gouvernementales**

Au cours de l'exercice 2002-2003, de nouvelles institutions gouvernementales ont été assujetties aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, disparues, ont été rayées de la liste. Voici les modifications apportées à l'Annexe I de la Loi :

### **Annexe I**

La *Loi modifiant certains textes législatifs et abrogeant la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche* (L.C. (2002), ch. 17) est entrée en vigueur le 22 juillet 2002 (TR/2002-105).

L'*Office des prix des produits de la pêche* a été supprimé de la liste suivant l'en-tête « Autres institutions gouvernementales ».

La *Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* a été remplacée par *Téléfilm Canada* dans toutes les Lois du Parlement, y compris dans l'Annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*, sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales ». (L.C. (2002), ch. 17, art. 14, entrée en vigueur le 22 juillet 2002, TR/2002-105)

*Administration du pont Blue Water* a été ajouté, par ordre alphabétique, sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales) (DORS/2002-174, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 26 avril 2002).

Le renvoi au *Bureau de l'infrastructure et des sociétés d'État du Canada*, sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales », est remplacé par *Bureau de l'infrastructure du Canada* (DORS/2002-291, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 6 août 2002).

L'*Administration canadienne de la sûreté du transport aérien* a été ajoutée, par ordre alphabétique, sous l'en-tête « Autres institutions gouvernementales » (DORS/2002-343, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 24 septembre 2002).

## **Modifications au Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (non inclus dans les rapports annuels antérieurs)**

La version française du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* a été modifiée par l'ajout de ce qui suit après l'article 0.1 : « 1.1 Canadian Air Transport Security Authority / Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, Chief Executive Officer / Premier dirigeant » ; et l'annexe de la version anglaise a été modifiée par l'ajout de ce qui suit, après l'article 15.02 : « 15.021 Canadian Air Transport Security Authority / Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, Chief Executive Officer / Premier dirigeant » (TR/2002-130, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 9 octobre 2002).



La *Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* est remplacée par *Téléfilm Canada* dans toute la réglementation, y compris à l'article 20 du *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, où l'appellation *Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne* est remplacée, dans la première colonne, par *Téléfilm Canada*, qui est numéroté 98.01 et repositionné en conséquence (L.C. (2002), ch. 17, art. 15, entrée en vigueur le 22 juillet 2002, TR/2002-105).

Le *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifié par abrogation de l'article 87 et ajout de l'article 14.01 : Canada Lands Company Limited/Société immobilière du Canada limitée, Chief Executive Officer/Premier dirigeant (TR/2003-54, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 27 mars 2003).

Le *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifié par ajout de l'article 19.1 : Canadian Environmental Assessment Agency/Agence canadienne d'évaluation environnementale, President/Président (TR/2003-56, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 27 mars 2003).

### **Modifications à l'Annexe I du Règlement modifiant le Règlement de la *Loi sur l'accès à l'information***

L'Annexe I du *Règlement sur l'accès à l'information* est modifiée par l'ajout de ce qui suit après l'article 2 : « 2.01 Canadian Forces National Counter-Intelligence Unit / 2.01 Unité nationale de contre-ingérence des Forces canadiennes » (DORS/2002-341, Gazette du Canada, Partie II, entrée en vigueur le 24 septembre 2002).

# CHAPITRE VII

## L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA ET DANS LE MONDE

<b>1. L'accès à l'information au Canada</b>			
<b>Province</b>	<b>Loi</b>	<b>Autorité</b>	<b>Site web</b>
Alberta	<i>Freedom of Information and Protection of Privacy Act</i> , R.S.A. (2000), ch. F-25	Information and Privacy Commissioner	<a href="http://www.oipc.ab.ca">www.oipc.ab.ca</a>
Colombie-Britannique	<i>Freedom of Information and Protection of Privacy Act</i> , R.S.B.C. (1996), ch. 165	Information and Privacy Commissioner	<a href="http://www.oipcbc.org">www.oipcbc.org</a>
Manitoba	<i>Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée</i> , C.C.S.M., ch. F175	Ombudsman	<a href="http://www.ombudsman.mb.ca">www.ombudsman.mb.ca</a>
Nouveau-Brunswick	<i>Loi sur le droit à l'information</i> , L.N.B. (1978), ch. R-10.3	Ombudsman	<a href="http://www.gnb.ca">www.gnb.ca</a>
Terre-Neuve et Labrador	<i>Freedom of Information Act</i> , R.S.N.L. (1990), ch. F-25 [abrogée et remplacée par la <i>Access to Information and Protection of Privacy Act</i> , 2002, ch. A-1.1 – à promulguer]	Citizen's Representative [2002, ch. A-1.1]	<a href="http://www.gov.nf.ca/just/">www.gov.nf.ca/just/</a>
Nouvelle-Écosse	<i>Freedom of Information and Protection of Privacy Act</i> , 1993, S.N.S. 1993, ch. 5	Freedom of Information and Privacy Review Officer	<a href="http://www.gov.ns.ca/foiro">www.gov.ns.ca/foiro</a>
Ontario	<i>Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée</i> , L.R.O. (1990), ch. F.31	Commissaire à l'information et à la vie privée	<a href="http://www.ipc.on.ca">www.ipc.on.ca</a>
Île-du-Prince-Édouard	<i>Freedom of Information and Protection of Privacy Act</i> , 2002, ch. F-15.01	Information and Privacy Commissioner	<a href="http://www.gov.pe.ca/foipp">www.gov.pe.ca/foipp</a>
Québec	<i>Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements</i> , L.R.Q., ch. A-2.1	Présidente, Commission d'accès à l'information	<a href="http://www.cai.gouv.qc.ca">www.cai.gouv.qc.ca</a>

<b>Province</b>	<b>Loi</b>	<b>Autorité</b>	<b>Site web</b>
Saskatchewan	<i>The Freedom of Information and Protection of Privacy Act</i> , S.S. (1990-91), ch. F-22.01	Information and Privacy Commissioner	<a href="http://www.legassembly.sk.ca/officers">www.legassembly.sk.ca/officers</a>
Territoires du Nord-Ouest	<i>Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels</i> , L.T.N.O. (1994), ch. 20	Information and Privacy Commissioner of Northwest Territories	Courriel : <a href="mailto:atippcomm@theedge.ca">atippcomm@theedge.ca</a>
Yukon	<i>Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels</i> , L.Y. (1995), ch. 1	Yukon Ombudsman and Information & Privacy Commissioner	<a href="http://www.ombudsman.yk.ca/info/index.html">www.ombudsman.yk.ca/info/index.html</a>
Nunavut	<i>Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels</i> , L.T.N.O. (1994), ch. 20	Information and Privacy Commissioner of Northwest Territories	Courriel : <a href="mailto:atippcomm@theedge.ca">atippcomm@theedge.ca</a>

## 2. L'accès à l'information dans le monde<sup>1</sup>

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Albanie	Loi sur l'accès aux documents officiels, n° 8503 (Juin 1999)	Article 23 de la Constitution de 1998	Le défenseur du citoyen (ombudsman)	www.avokatipopullit.gov.al
Australie	Loi sur l'accès à l'information, 1982		Médiateur fédéral	www.comb.gov.au
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auskunftspflichtgesetz (Loi fédérale sur le devoir de donner accès à l'information), 1987</li> <li>• Code de procédures administratives</li> <li>• Loi sur la protection des renseignements</li> </ul>	Article 20 de la Constitution de 1987		www.bla.gv.at/
Belgique	Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration	Article 32 de la Constitution modifiée de 1993	Commission d'accès aux documents administratifs (pour chaque juridiction)	
Belize	Loi sur l'accès à l'information (1994)		Ombudsman	
Bosnie-Herzégovine	Loi sur l'accès à l'information (juillet 2001, entrée en vigueur en février 2002)		Ombudsmen de la Fédération	www.bihfedomb.org/eng/index/htm
Bulgarie	Loi sur l'accès aux renseignements publics (juin 2000)	Article 41 de la Constitution de 1991		www.aip-bg.org
Canada	<i>Loi sur l'accès à l'information</i> (1982)		Commissariat à l'information du Canada	www.infocom.gc.ca
Colombie	Loi 57 du 5 juillet 1985 ordonnant la publication des lois et documents officiels	Article 20 de la Constitution de 1991	Tribunal des litiges administratifs	
République tchèque	Loi sur le libre accès à l'information (mai 1999)	Article 17 de la Charte des droits et libertés fondamentaux	Pas de spécificité Ombudsman général	
Danemark	Loi sur l'accès aux dossier de l'administration publique (1985)		Ombudsman	www.ombudsmanden.dk

<sup>1</sup> Les titres des lois apparaissant sur ce tableau sont présentés pour des fins administratives et il est possible qu'ils ne correspondent pas aux titres officiels des lois de ces pays.

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Angleterre (voir R.-U.)				
Estonie	Loi sur l'information publique (2000)	Article 44 de la Constitution	Inspection de la protection des renseignements	<a href="http://www.dp.gov.ee">www.dp.gov.ee</a>
Finlande	Loi sur la transparence des activités gouvernementales (1999) Le Parlement suédois a été le premier au monde à adopter, en 1766, une loi sur la liberté de l'information.	Section 12 de la Constitution de 2000 (liberté d'expression droit d'accès à l'information)		
France	Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 de la liberté d'accès aux documents administratifs	Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789	Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)	<a href="http://www.cada.fr">www.cada.fr</a>
Géorgie	Loi sur la liberté d'information (incluse dans le Code d'administration générale de la Géorgie en 1999)	Paragraphe 37(5) de la Constitution		
Grèce	Article 5 du Code de procédure administrative (Loi n° 2690/1999)	Paragraphe 10(3) de la Constitution		
Hong Kong	Code sur l'accès à l'information (1998)		Ombudsman	<a href="http://www.sar-ombudsman.gov.hk">www.sar-ombudsman.gov.hk</a>
Hongrie	Loi sur la protection des renseignements personnels et la divulgation des renseignements d'intérêt public (Loi n° LXIII, 1992)	Paragraphe 61(1) de la Constitution	Commissaire parlementaire à la protection des renseignements et à la liberté d'information	<a href="http://www.obh.hu">www.obh.hu</a>
Islande	Loi sur l'information (Loi n° 50/1996)		Comité de l'information	
Inde	Loi sur la liberté d'information (2000)			
Irlande	Loi sur la liberté d'information, 1997		Ombudsman Commissariat à l'information	<a href="http://www.oic.ie">www.oic.ie</a>
Israël	Loi sur la liberté d'information (1998)			

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Italie	Chapitre V de la Loi n° 241 (1990)		Comité de l'accès aux documents administratifs (relève du Bureau du Premier ministre)	<a href="http://www.governo.it/sez_presidenza/dica/commissione/composizione.html">www.governo.it/sez_presidenza/dica/commissione/composizione.html</a>
Japon	Loi sur l'accès aux renseignements détenus par les organes administratifs		Ministre de la Gestion publique, des affaires intérieures, des postes et des télécommunications	<a href="http://www.soumu.go.jp/english/gyoukan">www.soumu.go.jp/english/gyoukan</a>
Corée du Sud	Loi sur la divulgation des renseignements des , organismes publics, Loi n° 5242, 1996		Ministre de l'Administration gouvernementale	
Lettonie	Loi sur la liberté d'information (1998)			<a href="http://www.dvi.gov.lv">www.dvi.gov.lv</a>
Lituanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi sur la divulgation de l'information au public</li> <li>Loi sur le droit d'obtenir des renseignements de l'État et des administrations locales (2000)</li> </ul>	Paragraphe 25(5) de la Constitution	Ministère de la Culture	<a href="http://www.muza.lt">www.muza.lt</a>
Mexique	Loi sur la transparence de l'administration fédérale et sur l'accès aux renseignements du gouvernement (2002)		Commission nationale de l'accès à l'information	
Moldavie	Loi sur l'accès à l'information n° 982-XIV (2000)	Articles 34 et 37 de la Constitution de 1994	Ombudsman	
Pays-Bas	Loi sur (l'accès public à) l'information du gouvernement (1991)		Ombudsman national	<a href="http://www.nationaleombudsman.nl">www.nationaleombudsman.nl</a>
Nouvelle-Zélande	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi sur l'information officielle, 1982</li> <li>Loi sur les renseignements et les réunions des fonctionnaires, 1987</li> </ul>	Section 14 de la Déclaration des droits	Bureau de l'Ombudsman	<a href="http://www.ombudsmen.govt.nz">www.ombudsmen.govt.nz</a>
Nigeria	Loi sur la liberté d'information de 1999			
Norvège	Loi sur la liberté d'information de 1970		Ombudsman	<a href="http://www.lovdato.no/info/uenga.html">www.lovdato.no/info/uenga.html</a>

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Philippines	Code de déontologie et Normes éthiques pour les fonctionnaires et les employés, Loi de la République n° 6713, 1987	Article III, par. 7 de la Constitution de 1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>Commission de la fonction publique</li> <li>Bureau de l'Ombudsman</li> </ul>	
Pologne	Loi sur l'accès à l'Information (2001)	Article 61 de la Constitution	Pas d'autorité spécifique	
Portugal	Loi sur l'accès aux documents administratifs (1993)	Article 268 de la Constitution de 1989	Commission de l'accès aux documents administratifs (CADA)	<a href="http://www.cada.pt">www.cada.pt</a>
Roumanie	Loi concernant le libre accès à l'information d'intérêt public(2001) (Article 31)		Ministère de l'Information	<a href="http://www.publicinfo.ro">www.publicinfo.ro</a>
Russie	(1995, Loi n° 24-FZ) Fédération russe, art. 29			
Slovaquie	Loi sur le libre accès à l'information (2000)	Article 26 de la Constitution de 1992		
Afrique du Sud	Loi sur la promotion de l'accès à l'information, Loi n° 2, 2000	Article 32 (ou 16) de la Constitution, Loi 108 de 1996	Commission des droits de la personne	e-mail: <a href="mailto:sahrcinfo@sahrc.org.za">sahrcinfo@sahrc.org.za</a>
Espagne	De Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Comun, (1992)	Alinéa 105b de la Constitution de 1992		
Suède	Le Parlement suédois a été le premier au monde à adopter, en 1766, une loi sur la liberté d'information (Loi sur la liberté de la presse de 1766). La version actuelle de la Loi a été adoptée en 1949 . et modifiée en 1976.	La Loi sur la liberté de la presse fait partie de la Constitution	Ombudsman parlementaire	<a href="http://www.riksdagen.se/english/work/ombudsman.asp">www.riksdagen.se/english/work/ombudsman.asp</a>
Thaïlande	Loi sur l'information officielle, B.E. 2540 (1997)	Article 48 (ou 58?) de la Constitution, B.E. 2534 (1991)	Commissaire à l'information officielle	<a href="http://www.oic.thai.gov.go.th">www.oic.thai.gov.go.th</a>
Trinité-et-Tobago	Loi sur la liberté d'information, 1999		Ombudsman	<a href="http://www.foia.gov.tt">www.foia.gov.tt</a>

Pays	Lois	Constitution	Autorité	Site web
Ukraine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi de 1992 sur l'information</li> <li>• Article 2 du Décret sur la diffusion de l'information concernant les activités des organes publics et du gouvernement par les médias (1997)</li> </ul>			
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freedom of Information Act (2000)</li> <li>• Code of Practice on Access to Government Information (1994)</li> <li>• Local Government (Access to Information) Act (1985)</li> </ul>		Commissaire à l'information	<a href="http://www.dataprotection.gov.uk">www.dataprotection.gov.uk</a>
Écosse	Freedom of Information (Scotland) Act (2002)		Commissaire à l'information	
Pays de Galles	Code of Practice			
États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freedom of Information Act, 5 USC 552, 1966</li> <li>• Electronic Freedom of Information Act (modifications de 1996)</li> <li>• Government in the Sunshine Act, 5 U.S.C. 552b</li> <li>• Federal Advisory Committee Act, 1972, 5 U.S.C. App II</li> </ul>		Pas d'ombudsman	<a href="http://www.usdoj.gov/oip/oip/htm">www.usdoj.gov/oip/oip/htm</a>
Ouzbékistan	Loi sur les garanties et le libre accès à l'information (1997)	Article 30 de la Constitution de 1992		
Zimbabwe	Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (2002)		Media and Information Commission	





# CHAPITRE VIII

## LES SERVICES INTÉGRÉS

Les Services intégrés fournissent un appui administratif (finances, ressources humaines, technologie de l'information, services administratifs généraux et bibliothèque) au Commissariat à l'information. Ils ont pour fonction de veiller aux opérations internes dont les responsables des programmes ont besoin pour prendre des décisions et en rendre compte.

Comme nous l'avons précisé dans le rapport du dernier exercice, de 1983-1984 à 2001-2002, le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée ont partagé des services intégrés dont les frais étaient répartis en fonction de l'utilisation. Cela permettait d'éviter le double emploi des efforts et d'économiser de l'argent à l'échelle du gouvernement et à l'échelle des programmes.

Au terme de l'exercice 2001-2002, le Commissaire à la protection de la vie privée a décidé unilatéralement de ne plus partager de services. Ce changement de structure organisationnelle a coûté de l'argent à chaque commissariat, puisque chacun devait désormais (dans un cas, par choix, dans l'autre, non) assumer tous les frais. (Rappelons que les ministres

du Conseil du Trésor ont invité le Commissaire à la protection de la vie privée à absorber les coûts cumulatifs associés à l'embauche d'employés supplémentaires pour le Commissariat à l'information.)

### Information sur les ressources

La Direction générale a maintenu sa perspective sur la prestation de ses programmes au cours de l'exercice 2002-2003.

Le budget de fonctionnement du Commissaire à l'information se chiffrait, pour l'exercice 2002-2003, à 4 896 000 dollars. Les dépenses réelles se sont élevées au cours de cette période à 4 909 027 dollars, dont 34 261 dollars de remboursement au Commissariat par le biais du crédit no 5. Les frais de personnel se sont élevés à 3 534 110 dollars, soit 72% des dépenses globales, tandis que les 1 374 917 dollars restants ont permis d'absorber d'autres dépenses : services professionnels, transport, communications, etc.

La Figure 1 (Ressources par activité) et la Figure 2 (Détails par objet de dépense) fournissent des détails sur les dépenses.

	ETP	Pourcentage	Budget de fonctionnement	Pourcentage
Accès aux renseignements du gouvernement	45	81 %	4 014 000 \$	82%
Services intégrés	11	19 %	857 000 \$	18%
<b>Crédit total pour l'accès</b>	<b>56</b>	<b>100 %</b>	<b>4 896 000 \$</b>	<b>100%</b>

**Figure 2: Détails par objet de dépens (2002-2003)**

	Accès aux renseignements du gouvernement	Services intégrés	Total
Traitements et salaires	3 028 195	505 915	3 534 110
Transport et communications	89 093	70 279	159 372
Information	42 762	3 618	46 380
Services professionnels	632 983	203 935	836 918
Loyers	1 471	30 950	32 421
Réparations et entretien	13 676	19 557	33 233
Équipement et fournitures	21 127	31 851	52 978
Acquisition de machines et de matériel	98 521	115 094	213 615
Autres subsides et paiements			
<b>Total</b>	<b>3 927 828</b>	<b>981 199</b>	<b>4 909 027</b>

**Remarque :** Ces chiffres n'incluent pas les redressements annuels. Veuillez également tenir compte du fait qu'une somme de 34 261 dollars de traitements et salaires est remboursable au Commissariat par le biais du crédit n° 5.

# APPENDICE A

Compte tenu des renseignements qui nous ont été fournis oralement et par écrit, nous attribuons les positions suivantes à CIC :

1. Les Directions générales de l'exécution de la loi et du renseignement de CIC n'allèguent pas qu'elles ont besoin d'une désignation pour leur permettre de protéger des renseignements confidentiels. Elles ne prétendent notamment pas en avoir besoin d'invoquer l'alinéa 16(1)a de la *Loi sur l'accès à l'information* lorsqu'il y a lieu de protéger des renseignements confidentiels. À cet égard, CIC admet que les autres dispositions d'exception de la LAI ont été jusqu'ici et devraient continuer à être suffisamment solides pour protéger les renseignements que le ministère protège dans le cadre de ses activités d'exécution de la loi et de renseignement.
2. CIC allègue par contre qu'il a besoin de la désignation pour acquérir de l'information sur des particuliers (« renseignements personnels ») auprès d'autres institutions fédérales et organismes d'enquête. À cet égard, les fonctionnaires de CIC ont fourni un ou deux exemplaires anecdotiques de cas où des services de police n'ont pas fourni d'information à ces Directions générales apparemment parce qu'elles n'avaient pas statut d'« organisme d'enquête » aux fins de la *Loi sur l'accès à l'information*.
3. En réponse à une demande de preuve documentaire de ce genre de refus, les fonctionnaires de CIC

en ont fourni deux, l'une provenant de Santé Canada, l'autre, de Postes Canada. Ces deux refus, on le voit d'emblée, renvoient à l'alinéa 8(2)e de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (disposition concernant l'autorisation d'accès, sans consentement de l'intéressé, à des renseignements personnels). Ces refus ne renvoient pas à l'alinéa 16(1)a de la *Loi sur l'accès à l'information* (disposition concernant l'autorisation de refuser l'accès à des documents du gouvernement).

4. CIC affirme que ses Directions générales de l'exécution de la loi et du renseignement s'adonnent à des activités d'enquête licites autorisées par les textes législatifs suivants :
  - *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (articles 15-16, 55, 138-143 et 117-132)
  - *Code criminel* (articles 487-492.2)
  - *Loi sur la citoyenneté* (article 19).

Aucune disposition statutaire ne donne spécifiquement aux agents de l'exécution de la loi et du renseignement de CIC le pouvoir de procéder à des enquêtes, mais le ministère est d'avis que « l'effet cumulatif de ces diverses dispositions constitue un cadre juridique clair pour l'importance des activités d'enquête du ministère » (des réponses écrites de CIC aux questions soulevées par le Commissariat à l'information).

## Évaluation et recommandation

Écartant la question de savoir si les Directions générales de l'exécution de la loi et du renseignement de CIC ont officiellement le pouvoir de faire enquête (nous pensons à cet égard que CIC n'a pas été convaincant), nous sommes d'avis que CIC n'a pas fait la preuve que ces Directions ont besoin d'être désignées aux termes de l'alinéa 77(1)f de la LAI. Le ministère ne s'est pas acquitté du fardeau de prouver que, faute de désignation, il pourra pas :

- 1) obtenir les renseignements dont il a besoin pour remplir ses fonctions d'enquête et/ou
- 2) protéger des documents d'enquête confidentiels en vertu de la LAI.

CIC reconnaît qu'il peut protéger des documents d'enquête confidentiels sans recourir à l'alinéa 16(1)a de la LAI, et il n'a pas réussi à prouver que l'absence de désignation en vertu de l'alinéa 77(1)f a donné lieu à des refus de partager de l'information de la part d'autres organismes d'enquête. Les éléments de preuve fournis par CIC attestent, tout au plus, que d'autres organismes ont refusé de partager de l'information avec CIC en l'absence d'une désignation en vertu de l'alinéa 77(1)d de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (et, même dans ce cas, seulement dans la mesure où la disposition renvoie à l'alinéa 8(2)e de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*).

Au cours de notre réunion, les fonctionnaires de CIC ont fait savoir que la GRC avait refusé de leur fournir les adresses de particuliers faisant l'objet d'une mesure de renvoi. Cet exemple, s'il est vrai, étaye la nécessité d'une désignation en vertu de l'alinéa 77(1)d de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (en tant

qu'elle renvoie à l'alinéa 8(2)e de la Loi) et non en vertu de l'alinéa 77(1)f de la LAI (cette dernière disposition a un objet très différent de l'autre).

Nous comprenons bien, d'après les observations communiquées par des fonctionnaires de CIC et de Justice Canada, que cette demande comporte un élément relatif au « statut » : CIC veut faire partie du « club » des organismes d'enquête avec lesquels elle collabore dans le cadre de l'application des règles canadiennes en matière d'immigration, d'asile et de citoyenneté. Nous sommes d'avis que « pourquoi pas nous? » n'est pas un argument fondé aux fins de l'alinéa 77(1)f de la LAI et qu'il ne faut donc pas lui attribuer de poids. Il incombe aux hauts fonctionnaires et aux ministres responsables de la coordination des activités d'enquête fédérales de veiller à ce que toutes les institutions fédérales, qu'elles soient ou non désignées, partagent (dans la mesure permise par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) l'information dont elles ont besoin pour mener leur travail à bien. Nous avons été surpris d'apprendre que l'on n'a même pas essayé de faire intervenir la haute direction pour garantir le partage d'information entre des ministères et organismes. Ce genre de mesure serait efficace et moins susceptible de créer une ingérence dans les droits des citoyens. Le fait que l'on n'ait pas songé à cette solution pour régler le problème allégué nous fait douter de l'existence ou de la gravité du problème.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous recommandons le rejet de la demande de CIC concernant la désignation de ses Directions générales de l'exécution de la loi et du renseignement en vertu de l'alinéa 77(1)f de la *Loi sur l'accès à l'information*.

# Appendice B

## Table des Matières

1. Agence des douanes et du revenu du Canada . . . . .	143
2. Citoyenneté et Immigration Canada . . . . .	149
3. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international . . .	155
4. Pêches et Océans Canada . . . . .	162
5. Santé Canada . . . . .	168
6. Développement des ressources humaines Canada . . . . .	173
7. Ministère de la Défense nationale . . . . .	182
8. Bureau du Conseil privé . . . . .	188
9. Transports Canada . . . . .	194
10. Service correctionnel Canada . . . . .	203
11. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada . . . . .	216



# Agence des douanes et du revenu du Canada

## Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

### 1. CONTEXTE

Grâce au personnel de direction et aux employés de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels et des bureaux de première responsabilité (BPR), l'Agence des douanes et du revenu Canada (ADRC) a obtenu la note A. Cette note révèle une conformité idéale avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Ces résultats sont extrêmement encourageants. Peu de ministères réussissent à exercer une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les mesures qu'a prises l'ADRC au fil des ans pour réaliser des progrès devraient être adoptées par d'autres ministères qui veulent réaliser des progrès semblables.

Dans sa fiche de rendement de 1999, le Commissariat à l'information du Canada avait accordé à l'ADRC la note F (signal rouge) sur le plan de la conformité avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport du Ministère entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes s'élevant à 85,6%.

En janvier 2000, le Commissariat à l'information du Canada a présenté un rapport sur l'état de l'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a présenté d'autres recommandations visant à réduire le nombre de demandes en présomption de refus. À l'époque, les statistiques révélaient que, du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'était amélioré pour

passer à 51,5%, ce qui correspondait toutefois encore à une note F.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information du Canada a présenté un rapport sur les progrès qu'avait réalisés l'ADRC pour respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. À cette date, la conformité de l'ADRC avec la Loi (pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2000) était « à la limite » et le Ministère avait reçu la note C.

En janvier 2002, l'ADRC a continué de réaliser des progrès impressionnants en réduisant le nombre de demandes en présomption de refus. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001, l'Agence a obtenu la note B. Cette note a été maintenue durant l'exercice 2001-2002, avec un rapport de 6,8% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

Le présent rapport examine les progrès qu'a réalisés l'Agence depuis le rapport d'étape de janvier 2002 pour que sa conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* soit idéale. En outre, il contient des informations sur l'état de l'application des recommandations formulées dans le rapport de janvier 2002

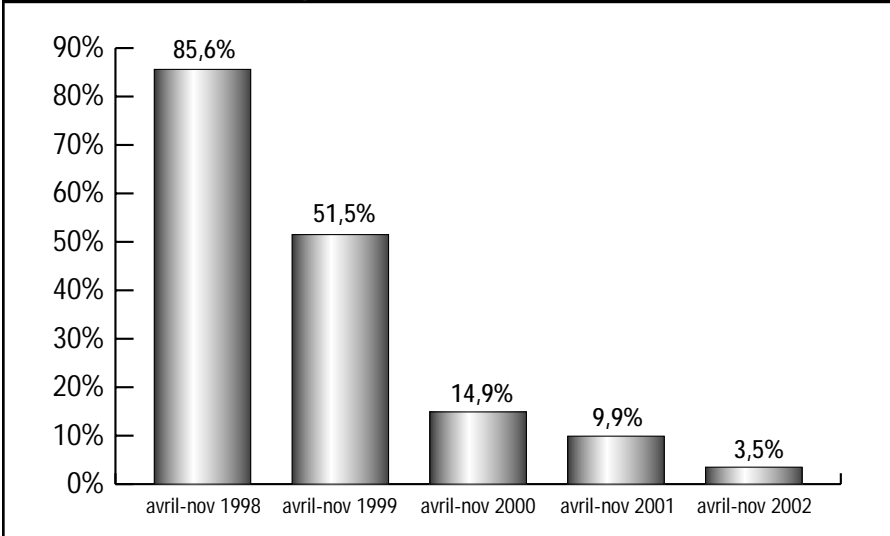
### 2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

L'ADRC a obtenu d'excellents résultats sur le plan de la réduction du nombre de demandes d'accès en présomption de refus.

Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, l'ADRC a obtenu la



Graphique 1 : Pourcentage de demandes en situation de présomption de refus



note A, qui révèle une « conformité idéale » avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour cette période, le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes s'élevait à 3,5%. La réduction continue, au fil des ans, du nombre de demandes d'accès en présomption de refus a été réalisée par une agence qui reçoit environ 1 000 demandes d'accès par année. Le graphique 1 illustre l'amélioration de la réduction du pourcentage de demandes d'accès en présomption de refus au cours des cinq dernières années.

Le directeur de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a déterminé un certain nombre d'activités qui ont contribué, en 2002, à la réduction continue du nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Parmi ces activités, mentionnons :

- L'amélioration du processus administratif de traitement des demandes d'accès. Plutôt que de rédiger des notes d'information sur les problèmes associés aux demandes d'accès, la Direction fournit maintenant des informations factuelles sur les renseignements

qui seront diffusés, afin que d'autres secteurs de l'Agence puissent assumer leurs responsabilités relatives aux demandes d'accès.

- La détermination des informations diffusées à la suite d'une demande d'accès sur une période de douze mois. La prochaine étape consiste à effectuer une analyse de l'information afin de déterminer les possibilités de divulguer ces informations régulièrement plutôt qu'à la suite d'une demande d'accès.
- Une conférence nationale de deux jours à l'intention du personnel de l'ADRC qui assume des tâches associées à l'accès à l'information.

Les recommandations suivantes visent à soutenir les efforts continuels que déploie l'ADRC pour traiter les demandes d'accès dans les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

## 2.1 Maintenir le rendement

Pour maintenir la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, on doit porter une attention constante au processus d'accès. On encourage l'Agence à améliorer continuellement ses activités liées au

processus d'accès, à tirer profit de ses réalisations et à consacrer les ressources nécessaires au maintien de la conformité idéale avec la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

**Recommandation No 1**

---

On encourage l'ADRC à maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

## 2.2 Accès officieux

L'Agence a cerné les informations qui ont été diffusées à la suite d'une demande d'accès sur une période de 12 mois. Une analyse de ces informations n'a pas été effectuée. Cette analyse pourrait permettre de déterminer les possibilités de mettre régulièrement les informations à la disposition du public plutôt que par l'entremise d'un processus d'accès. On encourage l'ADRC à effectuer cette analyse et à en fournir un exemplaire au Commissariat à l'information du Canada. On pourrait en fournir les résultats à d'autres ministères afin de favoriser des « pratiques exemplaires ».

En décembre 2002, dans son rapport quinquennal sur la situation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels au Québec intitulé *Une réforme de l'accès à l'information : le choix de la transparence*, la Commission d'accès à l'information du Québec a recommandé que les ministres adoptent un Plan de publication de l'information afin de promouvoir un meilleur accès à l'information. Ce plan contiendrait des catégories d'information ou des documents qui devraient être obligatoirement distribués après leur création. Il permettrait aux citoyens de savoir quelle catégorie d'informations sont régulièrement distribuées. Certains renseignements du rapport de la Commission pourraient aider l'ADRC dans les efforts qu'elle déploie pour améliorer l'accès officieux à l'information.

---

**Recommandation No 2**

---

On encourage l'ADRC à mettre la dernière main à l'analyse de l'information diffusée à la suite des demandes d'accès, afin de déterminer les possibilités de mettre régulièrement les informations à la disposition du public.

---

## 2.3 Transparence

En plus d'effectuer l'analyse de l'information diffusée à la suite des demandes d'accès, l'ADRC examinera les lignes directrices concernant la transparence présentement en vigueur dans divers secteurs d'activité de l'Agence. Ces lignes directrices ont pour objectif de veiller à ce que les clients comprennent les raisons associées aux évaluations et à améliorer l'échange d'informations et de documents durant le processus de prise de décisions.

L'objectif de l'examen de l'AIPRP consiste à déterminer si des liens existent entre les types de renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et les types de divulgations administratives autorisées en vertu des lignes directrices concernant la transparence.

---

**Recommandation No 3**

---

On encourage l'ADRC à effectuer l'analyse et la promotion des lignes directrices concernant la transparence, afin de fournir aux employés des instructions sur les informations qui peuvent être diffusées régulièrement aux clients et au public.

---

## 3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002

En janvier 2002, des recommandations ont été formulées à l'ADRC à propos des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

---

**Recommandation précédente No 1**

---

L'ADRC devrait étudier des moyens de fournir au public un accès officieux à l'information et envoyer un exemplaire du rapport au Commissariat à l'information du Canada.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 :**

L'ADRC a franchi la première étape des activités relatives à cette recommandation visant à déterminer les possibilités de diffuser régulièrement l'information au public plutôt qu'à la suite d'une demande d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ceci se fait en révisant les demandes d'accès reçues au cours d'une période de douze mois afin d'identifier les types de renseignements faisant l'objet de demandes régulières des requérants en vertu de la Loi. Les résultats de l'analyse seront comparés aux lignes directrices existantes concernant la transparence afin de déterminer la nature et les points communs entre les deux qui peuvent augmenter les possibilités de diffusion informelle de l'information.

---

**Recommandation précédente No 2**

---

L'ADRC devrait maintenir l'engagement pris par les employés et la haute direction d'améliorer continuellement les délais de réponse aux demandes d'accès présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin de maintenir la bonne conformité avec les délais visés par la Loi.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 :**

L'ADRC a obtenu la note A, qui correspond à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. La Direction de l'AIPRP a créé une page sur l'AIPRP dans le site intranet de l'Agence. Cette page comprend des liens directs avec les documents sur la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor, la jurisprudence du ministère de la Justice, ainsi que des formulaires et

d'autres renseignements à l'intention des employés de l'ADRC qui ont besoin de renseignements sur la *Loi sur l'accès à l'information* ou le processus d'accès. On prévoit ajouter un volet formation en ligne au site intranet dans le but d'offrir un service d'AAI électronique à l'intérieur de l'Agence.

---

**Recommandation précédente No 3**

---

On encourage l'ADRC à élaborer, en utilisant la technologie de façon innovatrice, un programme de formation sur l'AAI à l'intention de tous ses employés.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 :**

En juin 2002, la Direction de l'AIPRP a tenu une conférence nationale de deux jours sur l'AIPRP à l'intention d'environ 150 employés impliqués en tant que BPR dans le traitement de demandes d'accès. La conférence a principalement porté sur l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* ainsi que sur les exigences administratives qui y sont reliées à toutes les étapes du traitement d'une demande.

Le directeur de l'AIPRP a aussi établi une fonction de formation interne au sein de la Direction de l'AIPRP afin d'augmenter directement et activement les connaissances de l'AIPRP de ses propres employés. Un gestionnaire expérimenté le l'AIPRP s'emploie à plein temps au développement et à la transmission de formation ciblée et pratique en AIPRP à tous les employés d'une manière programmée et systématique. Il est prévu que l'augmentation de la demande à court terme (budgétaire et opérationnelle) qui en résulte sera grandement compensée par l'accroissement de la connaissance, l'assurance qui en résulte et une compréhension des lois sur l'AIPRP ainsi que son application pratique aux documents de l'ADRC de la part des gestionnaires de direction, des agents et du personnel de soutien.

#### 4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées :	181	142
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	24	11
Partie B : Nouvelles demandes – demandes de la Partie A exclues		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	1009	780
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	646	348
4.B	Combien de demandes pour lesquelles on n'a demandé aucune prorogation de délai ont été traitées après le délai de 30 jours?	35	5
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	24	5
	De 31 à 60 jours	8	0
	De 61 à 90 jours	3	0
	Plus de 91 jours	0	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	250	326
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	173	100
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	23	16
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	13	11
	De 31 à 60 jours	7	3
	De 61 à 90 jours	1	2
	Plus de 91 jours	2	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en présomption de refus?		6

## **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU COMMISSAIRE DE L'ADRC AU RAPPORT D'ÉTAPE**

"J'ai lu avec grand intérêt votre plus récent rapport d'étape, et je me réjouis d'y voir la confirmation que l'Agence a obtenu la note « A », qui est accordée aux seules institutions qui ont traité dans les délais prévus par la Loi plus de 95% des demandes de communication reçues en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Nous avons pris bonne note de vos autres recommandations, et je puis vous assurer que celles-ci seront abordées au cours du présent exercice. Je vous remercie d'avoir reconnu nos réalisations dans le respect des délais prévus par la Loi."

# Citoyenneté et Immigration Canada

## Rapport d'état sur les demandes d'accès en présomption de refus

### 1. CONTEXTE

Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) fait partie d'un groupe sélect de ministères ayant obtenu la note A, qui révèle une conformité idéale avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes se chiffrait à 3,8%, une importante amélioration du processus de demande d'accès attribuable au personnel et à la direction de CIC. Nous louons les efforts du Ministère et l'encourageons à maintenir ce rendement.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur la conformité du Ministère avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement avait attribué une note F (signal rouge) au Ministère, dont le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 48,9%.

En janvier 2000, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état de l'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a présenté d'autres recommandations visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'est amélioré, passant à 23,4%.

En janvier 2001, le Commissariat a de nouveau examiné les progrès réalisés par le Ministère en vue de la réduction du nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus et a

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

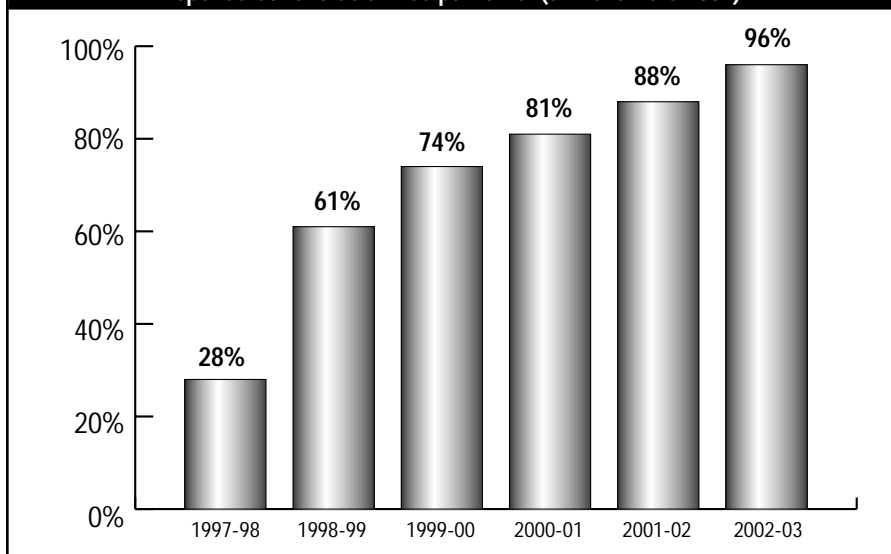
En janvier 2002, le Commissariat a publié une autre fiche de rendement et d'autres recommandations. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus a diminué, passant à 13% (note C). Le Ministère a maintenu ce rythme de croisière en 2001-2002, où il a obtenu la note C pour un nouveau rapport de 12% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

Le présent rapport examine les progrès réalisés par le Ministère en vue d'une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le rapport d'étape de janvier 2002. En outre, il contient des informations sur l'état de l'application des recommandations formulées dans le rapport de janvier 2002.

### 2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

La réalisation par CIC d'une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* est digne de mention. Comme l'illustre le graphique 1, CIC fait des progrès constants vers la réduction du nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus.

**Graphique 1 : Pourcentage de demandes d'accès à l'information auxquelles on a répondu dans le délai visé par la Loi (en novembre 2002)**



Voici les activités qui, selon le directeur, Direction de l'application des droits du public (DADP), ont contribué à la réduction du nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus.

#### **Précisions concernant la demande**

CIC encourage les demandeurs à mieux cibler ou à éclaircir leurs demandes afin de réduire et d'accélérer la récupération des renseignements.

#### **Financement du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)**

Grâce au fonds provenant de l'Initiative relative à l'intégrité des programmes, les activités de CIC associées à l'AIPRP ont fait l'objet d'un financement important durant les exercices 2001-2002 et 2002-2003. CIC a préparé un rapport sur les activités de financement de 2001-2002.

#### **Fonctions de la DADP**

Les responsabilités associées à la politique de l'AIPRP ont été centralisées dans un secteur de travail de la DADP au lieu d'être réparties en tant que tâches à temps partiel entre

un certain nombre d'employés chargés de traiter les demandes d'accès. La DADP est en train d'examiner les informations diffusées à la suite d'une demande d'accès et d'autres moyens afin de déterminer s'il y a possibilité de diffuser régulièrement plus d'informations.

#### **Demandes d'accès – Région internationale**

CIC s'est prévalu des prorogations de délai prévues à l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Auparavant, on ne pouvait demander une prorogation, ou on oubliait de le faire, parce que la demande était déjà en situation de présomption de refus. On a maintenant recours à des messagers pour transférer certains dossiers des missions à l'étranger. Auparavant, on utilisait la valise diplomatique, qui donnait lieu à certains retards.

Les recommandations suivantes visent à aider le Ministère à poursuivre ses efforts pour réduire les demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus.

## 2.1 Poursuivre le rendement

On encourage le CIC à maintenir sa conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. La durabilité exige un engagement de la part des membres de la direction et du personnel qui participent au processus d'accès et qui doivent assumer ou élargir leurs responsabilités associées au processus.

### **Recommandation No 1**

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

## 2.2 Amélioration continue

Comme l'illustrent les tableaux 1 et 2, CIC a réalisé d'excellents progrès en

vue de la réduction du délai de réponse aux demandes d'accès qui sont en situation de présomption de refus. On encourage le Ministère à cerner les raisons pour lesquelles des demandes spécifiques ont fait l'objet d'une présomption de refus durant la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, afin de déterminer s'il peut prendre d'autres mesures systémiques pour maintenir sa conformité idéale.

### **Recommandation No 2**

On encourage CIC à déterminer, grâce à une analyse des raisons pour lesquelles les demandes ont fait l'objet d'une présomption de refus, s'il peut prendre des mesures systémiques pour maintenir sa conformité idéale.

**Tableau 1 : Délai de réponse à des demandes qui n'ont fait l'objet d'aucune prorogation de délai et qui font l'objet d'une présomption de refus**

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999- nov. 1999	avr. 2000- nov. 2000	avr. 2001- nov. 2001	avr. 2002- nov. 2002
De 1 à 30 jours	270	180	197	76
De 31 à 60 jours	60	68	79	12
De 61 à 90 jours	40	28	26	4
Plus de 91 jours	18	30	26	0

**Tableau 2 : Délai de traitement des demandes en présomption de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai**

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999- nov. 1999	avr. 2000- nov. 2000	avr. 2001- nov. 2001	avr. 2002- nov. 2002
De 1 à 30 jours	126	123	75	32
De 31 à 60 jours	58	55	43	12
De 61 à 90 jours	16	36	18	1
Plus de 91 jours	10	27	7	1



## **2.3 Engagement de la haute direction**

Le directeur, DADP, fournit un rapport mensuel sur les activités associées à l'AIPRP au directeur général, Services à la haute direction. Le directeur général soumet le rapport à sa sous-ministre adjointe.

Le comité de la haute direction ne reçoit aucun rapport périodique sur les activités associées à l'AIPRP. Un rapport semi-annuel sur les activités associées à l'AIPRP, particulièrement celles qui sont nécessaires au maintien de la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* – permettrait à la haute direction de s'engager à résoudre les problèmes liés à l'AIPRP auxquels fait face l'ensemble du Ministère.

### ***Recommandation No 3***

---

Un rapport semi-annuel sur l'AIPRP devrait être fourni au comité de la haute direction de CIC, afin que la direction s'engage à maintenir la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

## **3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002**

En janvier 2002, des recommandations ont été soumises à CIC à propos de mesures visant à réduire davantage le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

### ***Recommandation précédente No 1***

---

CIC devrait viser un rapport de 10% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour 2002-2003.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 :** Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre

2002, CIC a obtenu la note A, avec un rapport de 3,8% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Nous devons féliciter les membres de la direction et du personnel de CIC qui participent au processus d'accès pour cette belle réalisation.

### ***Recommandation précédente No 2***

---

CIC devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI qui contient les étapes clés, les tâches, les objectifs, les produits livrables et les responsabilités permettant une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 :** La DADP a élaboré un plan stratégique dans le cadre du processus budgétaire de 2003-2004.

### ***Recommandation précédente No 3***

---

Tous les BPR et cadres supérieurs reçoivent périodiquement des informations sur les délais réels par rapport aux délais prévus pour traiter les demandes d'accès.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 :** À l'aide d'ATIPflow, la DADP assure un suivi intensif des demandes d'accès associées aux programmes. Les employés de la Direction assument des responsabilités d'engagement et de reddition de comptes en ce qui concerne les demandes d'accès désignées. Cet étroit suivi a contribué à réduire considérablement le nombre de possibilités que les demandes d'accès susceptibles de faire l'objet d'une présomption de refus exigent l'intervention du directeur général du BPR du programme.

Les rapports sont régulièrement fournis à la Région internationale et à un certain nombre de directions générales de CIC.

#### 4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées	814	859
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	150	132
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	6557	4971
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	3908	2861
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i> ?	446	96
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i>		
	De 1 à 30 jours	251	76
	De 31 à 60 jours	100	12
	De 61 à 90 jours	57	4
	Plus de 91 jours	57	4
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	1756	1325
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	1199	726
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	214	46
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	107	32
	De 31 à 60 jours	57	12
	De 61 à 90 jours	27	1
	Plus de 91 jours	23	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		48

## **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE**

"Vos félicitations à l'endroit de mon ministère au sujet du respect des délais prévus par la Loi font plaisir. Et comme vous, je me réjouis des progrès constants qui sont réalisés par CIC en vue d'un degré très élevé de respect de la Loi, particulièrement à la lumière du grand nombre de demandes de communications que nous traitons. Nous sommes tous deux conscients que CIC reste le ministère fédéral qui reçoit le plus de demandes de communication, ce qui rend encore plus impressionnantes les réalisations de l'année écoulée.

Pour l'avenir, je suis généralement d'accord avec les recommandations énoncées dans votre rapport d'étape. Je souscris particulièrement à la recommandation No 3, concernant la présentation à la haute direction de CIC d'un rapport semestriel sur l'accès à l'information. Mes collaborateurs et collaboratrices instaureront la structure d'établissement de rapports nécessaire au cours du présent exercice.

J'ai mentionné par le passé que la capacité de CIC de maintenir et d'améliorer son rendement dans le respect des délais de traitement prévus pour les demandes de communication au cours des deux dernières années dépendait dans une mesure importante du versement par le Conseil du Trésor d'une aide financière pour le programme. Cette année, en l'absence d'aide financière, CIC a fait plusieurs investissements stratégiques clés dans le programme d'accès à l'information et est en train d'envisager des moyens de rationaliser les procédures de manière à minimiser les coûts tout en assurant le respect de la Loi.

Dans ce contexte, et en ce qui concerne la recommandation No 2, je signalerais qu'à CIC, les préoccupations liées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels sont abordées pendant tout l'exercice et font partie intégrante de la planification à long terme. De plus, lorsque sont relevées des mesures systémiques susceptibles d'aider à maintenir ou améliorer le respect en substance des dispositions législatives, elles sont mises en œuvre. J'ajouterais que la technologie d'imagerie sera bientôt utilisée à la Division de l'application des droits du public, dans le but de mieux gérer les quantités croissantes de documents qui sont demandés et examinés chaque année. Ce changement dans les procédures aura aussi pour effet de rationaliser les façons de faire quand il s'agit du traitement des demandes de communication plus complexes reçues par CIC et d'améliorer le service fourni au public."

# Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

## Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

### 1. CONTEXTE

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) continue de réaliser des progrès en vue de réduire le nombre de demandes dont le délai de réponse n'est pas conforme à la *Loi sur l'accès à l'information*. Le MAECI a obtenu une note B grâce à un rapport de 7,9% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002. Cette note représente une amélioration substantielle de la part du Ministère. On encourage le MAECI à continuer de s'améliorer pour parvenir à une conformité idéale.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur la conformité du MAECI avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement contenait un certain nombre de recommandations à propos des mesures qui pourraient être prises pour réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 avait attribué au Ministère une note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 34,9% entre les présomptions de refus et les demandes d'accès reçues du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1998.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état de l'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a présenté d'autres recommandations visant à réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. À l'époque, les statistiques

révélaient que, du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'était amélioré, passant à 27,6%. Pour la période comparable de 2000-2001, ce rapport avait augmenté pour passer à 29,3%, et le Ministère avait obtenu la note F.

En décembre 1999, dans le cadre de l'examen des recommandations contenues dans la fiche de rendement, le directeur de la Division de l'AIPRP mentionnait ce qui suit :

“ Le SMA a déterminé que la première priorité du Plan d'activités pour 2000-2001 du Groupe de la diplomatie ouverte sera la conformité à la Loi. Malgré une augmentation de 40% du nombre de demandes l'année dernière, diverses améliorations ainsi qu'une rationalisation considérable de la procédure de traitement des demandes cette année font que le nombre de « présomptions de refus » n'a pas augmenté dans la même proportion. ”

Les progrès en vue de réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus ont régressé durant l'exercice 2000-2001, le nouveau rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus passant à 31,3%.

Un autre rapport d'étape a été publié en janvier 2002. Selon ce rapport, le MAECI a réalisé des progrès considérables sur le plan des délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001. Le nouveau rapport

entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus est passé à 17,7%, ce qui correspond à une note D. Par la suite, le pourcentage de demandes faisant l'objet d'une présomption de refus a augmenté pour passer à 22% durant l'exercice 2001-2002 (note F).

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le MAECI en vue de parvenir à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis la publication du rapport d'état en janvier 2002. En outre, il contient des informations sur les recommandations formulées dans ce dernier rapport.

## **2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS**

Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, le MAECI a obtenu la note B grâce à un rapport de 7,9% entre une nouvelle demande et les présomptions de refus. Le Commissariat encourage le MAECI à poursuivre son rendement afin de parvenir à une bonne conformité avec les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* pendant toute la durée de l'exercice de 2002-2003.

En 2001-2002, le MAECI a réalisé certains progrès importants sur lesquels il peut se fonder pour réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. Parmi ces améliorations, mentionnons la suivante : la haute direction s'est engagée, en approuvant diverses mesures financières, à soutenir le plan d'activités de l'AIPRP intitulé *Sur le chemin du progrès*.

En 2002-2003, le directeur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a déterminé les initiatives suivantes afin de réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus :

- La gestion des dossiers de l'AAI a été modifiée. Par le passé, le BPR était responsable d'une première liste d'informations qui peuvent être diffusées ou non. Aujourd'hui, le BPR est responsable de l'extraction de dossiers, et la Division de l'AIPRP fournit une trousse qui propose des informations qui doivent être diffusées au demandeur.
- La Division de l'AIPRP a entamé un examen complet du processus d'accès. Cet examen a permis d'éliminer le chevauchement de certaines tâches et de comprendre chaque étape du processus. En outre, le processus était axé sur ATIPflow afin d'en assurer l'uniformité.
- Les employés de la Division de l'AIPRP communiquent davantage avec le BPR au début du processus d'accès, afin de préciser l'ampleur de la demande d'accès et de déterminer précisément ce que veut le demandeur.

Les tableaux 1 et 2 illustrent les progrès réalisés en vue de réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus.

Nous formulons les recommandations suivantes pour aider le MAECI à poursuivre ses progrès en vue de se conformer aux délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

### **2.1 Objectifs relatifs à la conformité**

L'année dernière, le Commissariat à l'information a recommandé que le MAECI se fixe pour objectif d'obtenir une note B, qui correspond à une bonne conformité avec les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. L'établissement d'un objectif et la communication de cet objectif constitue un moyen de favoriser le travail d'équipe chez les employés du MAECI qui participent au processus d'accès. On encourage le Ministère à maintenir une bonne

Tableau 1 : Délai de traitement des demandes en présomption de refus qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai				
Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999- nov. 1999	avr. 2000- nov. 2000	avr. 2001- nov. 2001	avr. 2002- nov. 2002
De 1 à 30 jours	54	22	19	0
De 31 à 60 jours	4	7	4	1
De 61 à 90 jours	3	6	5	0
Plus de 91 jours	1	1	0	0

Table 2 : Délai de traitement des demandes en présomption de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai				
Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999- nov. 1999	avr. 2000- nov. 2000	avr. 2001- nov. 2001	avr. 2002- nov. 2002
De 1 à 30 jours	4	15	5	6
De 31 à 60 jours	2	6	7	3
De 61 à 90 jours	0	1	0	0
Plus de 91 jours	0	1	0	1

conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* durant l'exercice 2002-2003 et à parvenir à une conformité idéale en 2003-2004.

### ***Recommandation No 1***

**Le MAECI devrait se fixer pour objectif de parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* pour 2003-2004.**

## **2.2 Cas de présomption de refus**

Même si le MAECI a réalisé des progrès considérables en vue de réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus, il pourrait prendre d'autres mesures pour parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Une analyse des raisons

justifiant les présomptions de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9 de la *Loi* pourrait entraîner des mesures qui soutiendraient les réalisations effectuées à ce jour par le MAECI.

Le Ministère a entrepris un examen des consultations effectuées auprès de gouvernements étrangers et cerné certaines tendances et certains problèmes qu'on peut analyser pour déterminer si les procédures et processus actuels sont les plus efficaces. On encourage le MAECI à élargir l'analyse pour qu'elle comprenne toutes les prorogations de délai demandées en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

**Recommandation No 2**

---

Le MAECI devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons pour lesquelles on a demandé, pour chaque demande faisant l'objet d'une présomption de refus, une prorogation de délai en vertu de l'article 9 de la Loi du 1<sup>er</sup> avril au 30 décembre 2002, afin de déterminer s'il peut prendre des mesures pour parvenir à une conformité idéale en 2003-2004.

---

**2.3 Extraction des dossiers par le BPR**

ATIPflow n'a pu produire de données significatives sur les délais réels et prévus requis par le BPR pour extraire des dossiers.

Le directeur de la Division de l'AIPRP est d'avis que les retards s'expliquent principalement par le fait que les BPR ne fournissent pas les dossiers dans les délais prescrits. Le processus d'accès a été modifié. Maintenant, le BPR extrait les dossiers, mais ne fournit pas une première liste des informations qui doivent être diffusées ou non. Cette modification vient en aide au BPR puisqu'elle réduit le temps qu'il consacre au traitement des demandes. La haute direction du Ministère devrait s'assurer que les BPR s'engagent à fournir des dossiers dans le délai prescrit par la Division de l'AIPRP. Le présent rapport suggère que la haute direction informe les BPR que l'extraction de dossiers en vue de répondre aux demandes d'accès est une priorité ministérielle.

---

**Recommandation No 3a**

---

La haute direction du MAECI devrait s'engager encore une fois à maintenir et à améliorer la bonne conformité avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, en informant les BPR que l'extraction de dossiers en vue de répondre aux demandes d'accès constitue une priorité ministérielle.

---

---

**Recommandation No 3b**

---

Le MAECI devrait examiner le processus de gestion des dossiers et d'entrée de données d'ATIPflow, afin de déterminer la façon de présenter régulièrement des rapports sur les informations des BPR sur les délais prévus et réels requis pour extraire les dossiers aux BPR et à la haute direction.

---

**3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002**

En janvier 2002, des recommandations ont été présentées au MAECI à propos de mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

---

**Recommandation précédente No 1**

---

Le MAECI devrait viser un taux de 10% ou moins en ce qui concerne les demandes en présomption de refus pour 2002-2003.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 :** Le MAECI a obtenu la note B pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002. Cette note représente une amélioration de 7,9% et correspond à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

**Recommandation précédente No 2**

---

Le MAECI devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande constituait une présomption de refus pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation 2 :** Une analyse des demandes qui faisaient l'objet d'une présomption de refus en 2001-2002 a permis de régler plusieurs problèmes :

- Les longs délais avant l'obtenir les dossiers des BPR;
- Des augmentations de la charge de travail créées par de multiples demandes reçues le même jour;
- Des situations de crise qui concernent les BPR;
- Un besoin croissant en consultations à propos des demandes d'accès attribuables à l'augmentation de la nature horizontale du travail au sein des ministères et à la complexité des dossiers qui font l'objet d'une demande d'accès.

La lenteur avec laquelle les BPR répondent aux notes de service du MAECI constitue la cause la plus fréquente des retards. Après un bref examen des dossiers touchés et des discussions avec des agents de l'AIPRP et des BPR, on a conclu que les retards étaient fréquemment attribuables aux pressions que subissent les BPR et qu'ils ne dépendent pas de la volonté du bureau de l'AIPRP ou du BPR (par exemple, déplacements obligatoires, situations de crise, visites de ministres étrangers et sommets).

La division de l'AIPRP a examiné un échantillon de dossiers et, après les avoir analysés et tenu compte des pressions découlant de la charge de travail, a introduit une nouvelle approche à l'égard du traitement des dossiers. On a modifié l'ordre des étapes de l'examen, ce qui a permis aux BPR de mettre l'accent uniquement sur les projets de publication plutôt que sur l'extraction de tous les dossiers.

La division de l'AIPRP reçoit maintenant tous les documents pertinents sans qu'ils soient examinés par la BPR. Ces dossiers sont examinés par la Division de l'AIPRP, qui en détermine l'ampleur, et la nature délicate et qui en fait des copies. Un projet de publication est préparé et retourné aux BPR, qui procèdent à un

examen final. Dans de nombreux cas, l'agent du BPR qui travaille dans les bureaux de la Division de l'AIPRP procède à l'examen final afin de pouvoir régler immédiatement les problèmes. Cette nouvelle approche à l'égard du traitement a permis de réduire les délais globaux de traitement.

### ***Recommandation précédente No 3***

**Le MAECI devrait effectuer l'analyse pour déterminer s'il peut prendre des mesures visant à faciliter un accès officieux à certaines informations ministérielles.**

### **Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 :**

Le MAECI a transféré certaines informations souvent demandées à la bibliothèque du Ministère afin qu'on puisse y avoir plus facilement accès et a encouragé l'élaboration de sites Web ministériels afin que ces informations soient accessibles sur Internet. Le Ministère a aussi poursuivi le programme de sélection visant à transférer des dossiers historiques aux Archives nationales. En outre, il affiche des résumés de diffusion précédente d'information qui ont fait suite à une demande d'accès sur le site web du MAECI et dirige régulièrement les demandeurs vers le site.



#### 4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées	125	143
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	30	32
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	496	347
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	182	119
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?	36	1
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?		
	De 1 à 30 jours	21	0
	De 31 à 60 jours	4	1
	De 61 à 90 jours	6	0
	Plus de 91 jours	5	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	225	201
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le nouveau délai?	103	70
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	41	10
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	18	6
	De 31 à 60 jours	12	3
	De 61 à 90 jours	9	0
	Plus de 91 jours	2	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		16

## **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE**

" Le Ministère est conscient de ses obligations juridiques en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et les prend au sérieux. Je me réjouis de voir que les améliorations dans le taux de réponse du Ministère ont valu à celui-ci la note B pour cette année, comparativement à D pour l'an dernier. La Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, avec l'aide et la collaboration de tous les secteurs du Ministère, a travaillé d'arrache-pied pour atteindre ce niveau de rendement. Je vous sais infiniment gré d'avoir reconnu nos efforts dans votre lettre, et sachez que nous examinerons avec attention vos recommandations et que nous continuerons de prendre des mesures afin d'améliorer notre taux de réponse."

# Pêches et Océans Canada

## Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

### 1. CONTEXTE

Pêches et Océans Canada (P&O) a réalisé des progrès très importants en ce qui concerne la réduction du nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, il a obtenu la note A, ce qui correspond à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette réalisation est attribuable aux efforts des employés du Secrétariat, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, au personnel de liaison de l'AIPRP des bureaux de première responsabilité (BPR) et de la haute direction du Ministère. La conformité idéale exige la collaboration de tous les employés qui participent au processus d'accès, et les résultats obtenus par P&O en témoignent.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement sur la conformité de P&O avec les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement contenait un certain nombre de recommandations à propos des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus à P&O.

La fiche de rendement attribuait à P&O une note F (signal rouge) pour son rapport de 32,8% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2000. Pour l'exercice 2000-2001, ce pourcentage avait augmenté, passant à 38,7%.

En janvier 2002, le Commissariat a publié un rapport d'étape. Le rapport entre les nouvelles demandes et les

présomptions de refus était passé à 42,2% pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001. Le rapport d'étape présentait au Ministère un certain nombre de recommandations visant à lui permettre de parvenir à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le présent rapport d'étape examine les progrès réalisés par le Ministère depuis le rapport précédent en vue de parvenir à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. En outre, il contient des informations sur l'état de l'application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2002.

### 2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Au cours des trois dernières années, le Ministère a réalisé des progrès remarquables au chapitre de la réduction du nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus et est parvenu à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'est amélioré pour passer à 4,2% durant la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002.

Après la réception de la fiche de rendement en janvier 2001, le Ministère a élaboré une stratégie en deux étapes concernant l'AIPRP, afin de corriger la situation.

Avec le soutien de la haute direction et des ressources supplémentaires, on a mis sur pied une infrastructure relative au processus d'accès qui comportait entre autres les éléments suivants :

- Un programme de recrutement et de maintien en poste d'employés responsables de l'AIPRP;
- La restructuration du Bureau de l'AIPRP et la rationalisation du processus d'accès;
- Un programme de formation national à l'intention des employés de l'administration centrale, des régions et des BPR;
- L'introduction d'une nouvelle technologie de traitement des demandes d'accès.

La deuxième étape de la stratégie de l'AIPRP comprenait ce qui suit :

- Une réduction de l'utilisation d'experts-conseils pour traiter les demandes d'accès;
- Un examen de la classification des employés du Bureau de l'AIPRP;
- La mise en œuvre d'un nouveau système de suivi électronique et de gestion des dossiers permettant de surveiller et de respecter les échéances relatives à diverses parties du processus d'accès.

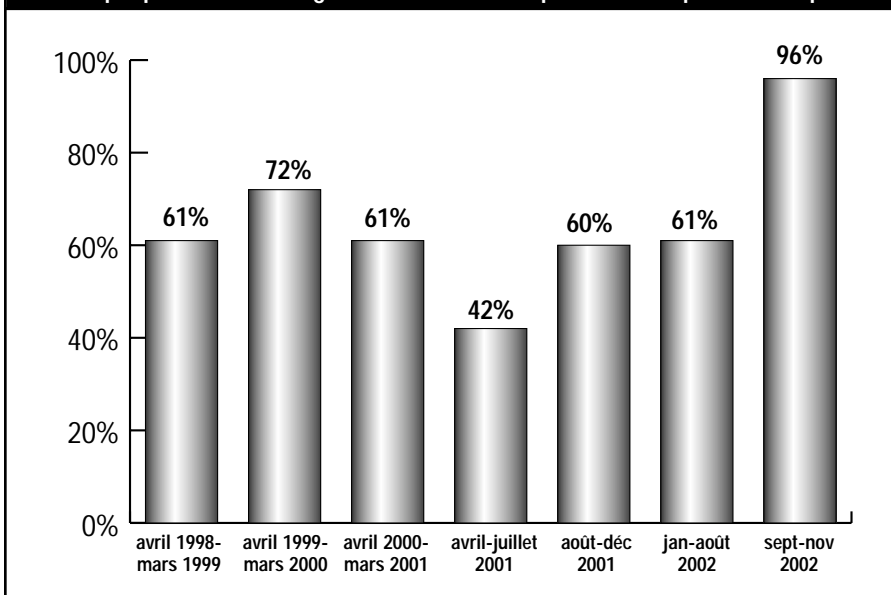
Par ailleurs, le Secrétariat, AIPRP, est en train de lancer diverses initiatives de sensibilisation à l'égard de la *Loi sur l'accès à l'information*, notamment :

- La tenue de séances de sensibilisation nationales;
- L'envoi de notes de service électroniques aux BPR aux dates d'échéance;
- L'introduction d'un rapport régulier adressé au Sous-ministre sur l'état des demandes qui font l'objet d'une présomption de refus, par secteur;
- Un programme de prix destiné aux employés responsables de l'AIPRP.

Le Secrétariat, AIPRP, dispose d'une présentation PowerPoint sur la stratégie de l'AIPRP et les résultats obtenus par le Ministère.

Comme l'illustre le graphique 1, les efforts déployés par le Ministère ont entraîné une amélioration exemplaire de la situation dans une période relativement courte.

**Graphique 1 : Pourcentage des demandes auxquelles on a répondu à temps**



Les mesures prévues et prises par le Ministère ont entraîné une grande amélioration de son rendement.

Les recommandations suivantes visent à soutenir les efforts déployés par P&O pour maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* durant le reste de l'exercice et les exercices subséquents.

### **2.1 Objectifs pour 2003-2004**

Le Ministère montre un engagement à effectuer des changements visant à soutenir la réduction des demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus et à parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. On encourage P&O à maintenir une note A et à se fixer pour objectif de conserver un rapport de 5% ou moins entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus en 2003-2004.

#### ***Recommandation No 1***

---

**P&O devrait se fixer pour objectif de maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 2003-2004.**

---

### **2.2 Accès officieux**

P&O a commencé à déterminer et à analyser les situations où il pourrait fournir des dossiers régulièrement plutôt qu'à la suite d'une demande soumise en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. On encourage le Ministère à poursuivre son examen afin de déterminer les dossiers qu'il pourrait fournir aux clients par l'entremise de procédures d'accès officieuses sans avoir recours au processus d'accès établi en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

#### ***Recommandation No 2***

---

**On encourage P&O à terminer son enquête sur les moyens de fournir au public un accès officieux à l'information.**

---

## **3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002**

En janvier 2002, le rapport d'état proposait à P&O des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

#### ***Recommandation précédente No 1***

---

**P&O devrait se fixer pour objectif de parvenir, au plus tard le 31 mars 2003, à une bonne conformité avec les délais visés par la Loi.**

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 :** Le Secrétariat, AIPRP, s'est fixé pour objectif un taux de conformité de 90% avant l'échéance du 31 mars 2003. Le Ministère a dépassé cet objectif pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, grâce à un rapport de 4,2% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus, ce qui correspond à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rendement de P&O s'est grandement amélioré, passant de 42% en juin 2001 à 95,8% à la fin de novembre 2002.

#### ***Recommandation précédente No 2***

---

**P&O devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande fait l'objet d'une présomption de refus durant la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001, puis élaborer un plan visant à réduire le nombre futur de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus.**

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 :** Un examen a permis de déterminer les BPR sectoriels et régionaux du Ministère qui ne retournaient pas les dossiers dans le

délai de dix jours prévu par le processus d'accès en ce qui concerne l'extraction de dossiers. Un certain nombre d'initiatives décrites dans la stratégie de l'AIPRP ont été mises en œuvre et ont entraîné une amélioration substantielle.

#### ***Recommandation précédente No 3***

Dans le cas où il n'est pas possible de respecter le nouveau délai, le bureau de l'AAI devrait systématiquement communiquer avec le demandeur pour lui indiquer que la réponse sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissariat à l'information. Cette mesure n'aura pas d'impact sur l'état des présomptions de refus si le délai reporté n'est pas respecté, mais elle contribuera à atténuer la frustration du demandeur et peut-être à éviter le dépôt d'une plainte.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 :** Les employés du Secrétariat, AIPRP, communiquent maintenant personnellement avec les demandeurs afin de les tenir au courant de l'état de leurs demandes. Le directeur du Secrétariat croit que cette mesure a contribué à la réduction du nombre de plaintes soumises au Commissariat à l'information du Canada, qui est passé de 86 en 2000-2001 à 31 en 2001-2002 et à 22 en 2002-2003 (au 30 novembre 2002).

#### ***Recommandation précédente No 4***

P&O devrait mettre sur pied un système de compte rendu grâce auquel les BPR et les gestionnaires du Ministère disposeront d'informations qui leur permettront de comparer les délais réels requis pour assumer les tâches associées au processus d'accès avec les délais prévus.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 :** Le Secrétariat, AIPRP, a entrepris un examen du déroulement du travail dans le cadre d'un processus d'amélioration du travail associé à l'AIPRP. Cet examen a permis d'analyser le déroulement du processus actuel et de formuler des recommandations visant à améliorer ce processus. Un nouveau système de compte rendu informatisé (ATIPconsole) a été mis en œuvre, et une formation est sur le point d'être dispensée. ATIPconsole permettra aux cadres supérieurs du Ministère de surveiller l'état des demandes dans leurs secteurs.

#### ***Recommandation précédente No 5***

P&O devrait enquêter sur des moyens de fournir au public un accès officieux à l'information.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 5 :** Le Ministère affiche maintenant dans son site web les ententes consécutives à la décision Marshall une fois que toutes les négociations sont terminées. P&O a pris l'habitude de communiquer de façon officieuse les demandes qui sont déjà réglées et affichées dans le Système de coordination des demandes d'accès à l'information. On examine actuellement d'autres options dans le cadre du plan de communications stratégiques, mais on n'a pris aucune décision ferme à cet égard.

#### 4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées	126	113
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	69	49
Partie B: Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	459	288
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	195	159
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?	98	0
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?		
	De 1 à 30 jours	55	0
	De 31 à 60 jours	22	0
	De 61 à 90 jours	5	0
	Plus de 91 jours	16	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	135	83
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le nouveau délai?	29	31
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	36	3
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	5	3
	De 31 à 60 jours	10	0
	De 61 à 90 jours	2	0
	Plus de 91 jours	19	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?	9	

## **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE**

"P&O a bien l'intention de poursuivre ses efforts en ce qui concerne le respect de ses obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme vous l'avez si judicieusement souligné dans votre rapport, le Ministère n'aurait pas pu obtenir la note "A" sans le concours de chacun de ses employés. J'ajouterais que la coopération et les conseils apportés par vos collaborateurs et collaboratrices sont pour quelque chose dans ces réalisations."



# Santé Canada

## Rapport sur l'état de l'application des recommandations de la fiche de rendement

### 1. CONTEXTE

Santé Canada (SCan) est parvenu à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 1999 et est le seul ministère qui a maintenu cette conformité idéale au fil des ans. Le maintien d'une note A sur le plan de la conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* durant l'exercice 2001-2002 et pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002 est attribuable au bon travail de la direction, des employés de l'AIPRP et du Bureau de première responsabilité (BPR) qui assument des tâches associées aux demandes d'accès.

La fiche de rendement de 1999 avait attribué à Santé Canada une note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 51,2% entre les présomptions de refus et les demandes reçues du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1998. Pour la durée complète de l'exercice 1998-1999, ce rapport s'élevait à 61,8%. En ce qui concerne les demandes reçues du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1999, il s'est amélioré de façon spectaculaire, passant à 96,9% (3,1% conformité idéale, ou une note A). En outre, les arriérés des demandes faisant l'objet d'une présomption de refus ont été entièrement éliminés.

Le succès des efforts déployés en 1999-2000 pour réduire le nombre de demandes qui n'étaient pas traitées dans les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* semble être attribuable à une combinaison de facteurs :

- Le Ministère a financé des ressources supplémentaires chargées de traiter l'arriéré des demandes.

- On a financé des ressources pour améliorer l'accès au processus d'information, y compris des manuels de procédure et la formation des BPR.
- On a mis en œuvre le Système ATIPflow, qui fournit au coordonnateur et à la haute direction de SCan des informations et des rapports qui révèlent clairement l'état des demandes d'accès par rapport aux délais prévus.
- Le coordonnateur de SCan a élaboré un modèle de traitement clair ainsi que des échéanciers à l'intention des BPR et d'autres secteurs de l'organisation associés au traitement des demandes d'accès.

Le présent rapport fournit une mise à jour du rapport d'étape de janvier 1999 sur les efforts qu'a déployés le Ministère pour maintenir une conformité idéale avec les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

### 2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

SCan a obtenu une autre note A, qui révèle une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* durant les deux périodes couvertes par le présent rapport. Pour l'exercice 2001-2002, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus se chiffrait à 4,5%. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, ce rapport a chuté à 5%.

SCan est le seul ministère qui a obtenu la note A et qui réussit à maintenir cette note. Il s'agit d'un rendement exemplaire de la part des employés du Ministère.

Le directeur de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a déterminé un certain nombre de facteurs qui, à son avis, ont contribué au maintien de la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans l'ensemble, il considère que les principaux ingrédients de cette réussite sont la persévérance constante et l'esprit d'équipe des employés de SCan, qui étaient déterminés à maintenir la note A du Ministère. En outre, les facteurs suivants ont influé sur la capacité de SCan de traiter les demandes d'accès à temps.

### **Communication avec les BPR**

Il est essentiel de communiquer régulièrement aux BPR les délais associés au processus d'accès ainsi que leurs responsabilités en tant que membres de l'équipe de l'accès à l'information (AAI) en ce qui concerne le respect des délais. La personne-ressource du BPR responsable de l'AAI peut changer, de même que les priorités. Cependant, les BPR ont l'obligation de respecter les délais statutaires et ceux de SCan en ce qui concerne le processus d'accès, et on doit leur rappeler régulièrement.

### **Précisions concernant la demande**

Lorsqu'une demande d'accès exige qu'on communique avec le demandeur pour préciser sa demande, et durant ce processus, la demande subit d'importantes modifications, et on modifie sa date de début pour tenir compte du fait qu'il s'agit d'une nouvelle demande. Cette mesure est prise le plus tôt possible au début du processus, et le demandeur en est tenu informé.

### **Aide du directeur de l'AIPRP**

Parfois, le directeur de l'AIPRP doit intervenir dans le processus d'accès d'une demande, peu importe la délégation de pouvoirs que cela suppose. Le directeur se met à la

disposition des employés de l'AIPRP lorsque ces derniers l'informent d'un retard possible. L'un des moyens d'éviter les cas de présomption de refus consiste à mettre l'accent sur les demandes qui peuvent faire l'objet d'une présomption de refus et à prendre les mesures correctives nécessaires quelques jours avant l'échéance.

### **Estimation des droits exigibles**

SCan « arrête toujours le chronomètre » lorsqu'une estimation des droits exigibles est envoyée à un demandeur. Comme le prévoient les dispositions concernant les droits exigibles du *Règlement sur l'accès à l'information*, le délai de traitement des demandes ne comprend pas le nombre de jours qu'il faut au demandeur pour répondre à une demande de dépôt ou de droits exigibles.

### **Amélioration continue**

Il est toujours possible d'améliorer le processus d'accès. Par exemple, auparavant, une personne-ressource du BPR remplissait un rapport sur la recherche de dossiers, même si ces derniers n'existaient pas. Le directeur général du secteur signait le rapport. Grâce à une rationalisation, ce rapport a été éliminé, et la personne-ressource du BPR envoie directement à la Division de l'AIPRP un courriel concernant le résultat de la recherche des dossiers.

### **Personne-ressource du mois**

En vue de reconnaître l'excellence des employés, la Division de l'AIPRP a créé un prix qui est remis à la personne-ressource d'un BPR chaque mois.

### **Engagement de la haute direction**

Le directeur de l'AIPRP fournit au cabinet du sous-ministre un rapport hebdomadaire sur les demandes d'accès qui font l'objet d'un retard et les raisons de ces retards.

La recommandation suivante vise à soutenir les efforts continuels que déploie SCan pour traiter les demandes d'accès dans les délais réglementaires prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

## **2.1 Maintenir le rendement**

Le maintien d'une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* exige qu'on porte une attention constante au processus d'accès. On encourage SCan à améliorer continuellement les activités associées au processus d'accès, à tirer profit de ses réalisations et à consacrer les ressources nécessaires au maintien de la conformité idéale avec la *Loi sur l'accès à l'information*.

### ***Recommandation No 1***

---

On encourage SCan à maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

### 3. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées	212	149
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	13	15
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	1474	960
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	969	599
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?</i>	18	19
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?</i>		
	De 1 à 30 jours	14	15
	De 31 à 60 jours	3	3
	De 61 à 90 jours	1	1
	Plus de 91 jours	0	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	432	226
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	316	146
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	34	22
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	18	14
	De 31 à 60 jours	11	6
	De 61 à 90 jours	4	2
	Plus de 91 jours	1	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		4

## **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE**

"Santé Canada tire une grande fierté du fait que nous avons pu garder la note « A » pour un respect idéal des délais de traitement cette année encore et que nous sommes le seul ministère à avoir maintenu un tel niveau de rendement depuis la diffusion des premières fiches de rendement, en 1999. Comme vous l'indiquez dans votre lettre, tout l'honneur revient à la haute direction du Ministère, au personnel de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels ainsi qu'à tous nos employés qui traitent les demandes de communication dans tous les secteurs de l'organisation.

Je puis vous assurer que les personnes compétentes mettront tout en œuvre pour appliquer votre recommandation quant au maintien de ce respect idéal des dispositions de la Loi."

# Développement des ressources humaines Canada

## Rapport sur l'état de l'application des recommandations de la fiche de rendement

### 1. CONTEXTE

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a été le premier ministère à obtenir la note A dans sa première fiche de rendement. En janvier 2000, DRHC signalait que toutes les demandes d'accès reçues entre le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> novembre 1999 avaient été traitées dans les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. À l'époque, le Ministère avait adopté ce qu'il appelait une « politique de tolérance zéro » en ce qui concerne les demandes d'accès en situation de présomption de refus.

Durant l'exercice 2000-2001, deux événements ont entraîné un volume extraordinaire de demandes d'accès et de protection de renseignements personnels. Un rapport de vérification des subventions et des contributions a généré un grand volume de demandes d'accès. Le Ministère a reçu environ 1 300 demandes d'accès de plus que les 450 demandes habituelles. En outre, des événements relatifs aux fichiers longitudinaux ont généré quelque 70 000 demandes de protection de renseignements personnels. Le volume de demandes a engorgé le processus d'accès du Ministère et submergé la Direction de l'accès à l'information. À un moment donné, 150 employés supplémentaires travaillaient durant deux quarts pour traiter les demandes.

Durant l'exercice 2000-2001, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 53,4%. En 2001-2002, ce rapport se chiffrait à 39,5%. Durant chacun de ces exercices, le rapport correspondait à une note F.

En réaction au volume élevé de demandes et aux contraintes de temps liées au traitement, on a créé un comité d'examen chargé de s'assurer que l'information qui sera diffusée à la suite d'une demande d'accès sera conforme aux renseignements demandés. On a examiné chaque demande dans le cadre du processus d'accès mais indépendamment de la Direction de l'AIPRP; finalement, ce processus s'est révélé un examen des communications. En raison de cet examen supplémentaire, le processus d'accès a fait l'objet d'un retard, et des demandes d'accès se sont retrouvés en situation de présomption de refus. Récemment, le groupe d'examen--l'unité de l'analyse--a été intégré à la Direction de l'AIPRP.

Cette année, pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, DRHC a obtenu la note D en raison d'un rapport de 19,7% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Il s'agit d'une amélioration par rapport à la note F obtenue durant les deux exercices précédents.

Le présent rapport examine les progrès réalisés par le Ministère vers le retour à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

### 2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

On a modifié le processus d'accès du Ministère en réaction à une situation de crise. Malheureusement, une fois la crise terminée et le nombre de demandes d'accès revenu à la normale, le processus d'accès a continué de se dérouler comme durant la crise. Parmi les mesures qui avaient été prises, on

avait intégré un examen des communications au processus d'accès en tant que partie intégrante du processus de prise de décisions. La politique de tolérance zéro concernant les demandes d'accès en situation de présomption de refus a été abandonnée lorsque le Ministère a été submergé par le nombre de demandes. Même si le nombre de demandes d'accès est revenu à la normale, la politique de tolérance zéro n'a pas été remise sur pied.

Le directeur de la Direction de l'AIPRP a généré un plan d'amélioration de l'AIPRP afin de mettre en place les mesures correctives visant à améliorer l'état des présomptions de refus. Au moment de l'entrevue pour ce rapport, la haute direction de DRHC n'avait pas encore examiné ni approuvé ce plan, dont les éléments clés sont les suivants :

- Rôles et responsabilités : fournir une liste cohérente des rôles et responsabilités assumés par les agents de liaison des Bureaux de première responsabilité (BPR) responsables de l'AIPRP;
- Lignes directrices : fournir des lignes directrices uniformes aux BPR afin qu'ils puissent établir la portée des demandes;
- Infocapsules : plutôt que d'élaborer des infocapsules pour toutes les demandes d'AAI, mettre en place un processus qui permet de mettre l'accent sur des demandes spécifiques;
- Formation : continuer de dispenser une formation sur l'AAI;
- Rapports : établir à l'intention des participants au processus d'accès des rapports sur les délais réels par rapport aux délais prévus relatifs aux étapes du processus d'accès;
- Reddition de comptes : préciser, dans les contrats de rendement, les délais auxquels sont soumis les cadres supérieurs;

- Traitement accéléré : mettre sur pied un processus de traitement accéléré de certaines demandes d'accès.

Les recommandations suivantes visent à soutenir les efforts déployés par DRHC pour traiter les demandes d'accès dans les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

## 2.1 Leadership

Parmi les ministères qui ont reçu une fiche de rendement, DRHC est le seul qui a élaboré une politique de tolérance zéro en ce qui concerne les demandes d'accès en présomption de refus. Pour que le Ministère parvienne de nouveau à une conformité idéale, le directeur de l'AIPRP devra faire preuve de leadership et obtenir un soutien solide de la haute direction. La première recommandation de la fiche de rendement de 2000 demeure pertinente.

### ***Recommandation No 1***

Le directeur de l'AIPRP est directement responsable d'assurer la conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* et devrait continuer de jouer un rôle de chef de file en établissant une culture axée sur la conformité dans l'ensemble du Ministère. Un tel rôle exige le soutien inconditionnel et l'approbation du Ministre et du Sous-ministre. DRHC devrait rétablir sa politique exemplaire de « tolérance zéro » en ce qui concerne les présomptions de refus.

## 2.2 Plan d'amélioration de l'AAI

Des efforts non coordonnés visant à réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus ne sont vraisemblablement pas aussi efficaces qu'un groupe de mesures intégrées établies à la suite d'une analyse de la situation. Le directeur de la Direction de l'AIPRP a élaboré un plan visant à réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. Même si ce plan présente une

série de mesures qui se révéleront utiles, un plan d'amélioration de l'AAI devrait comprendre l'élément qui décrit les raisons justifiant les présomptions de refus et qui établit un lien entre les mesures correctives et les raisons des retards. Le plan devrait aussi comprendre les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui permettront une conformité idéale.

### **Recommandation No 2**

Le directeur de l'AIPRP devrait soumettre à l'approbation de la haute direction un plan d'amélioration de l'AAI visant à parvenir de nouveau à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 2003-2004.

## **2.3 Approbations multiples**

Un processus d'accès qui comprend de multiples approbations après le traitement des demandes d'accès par la Direction de l'AIPRP retarde habituellement le traitement des demandes, qui se retrouvent alors en situation de présomption de refus. L'existence de multiples étapes de vérification précédant la publication des dossiers crée une culture axée sur la prudence.

La fiche de rendement de 2000 recommandait que l'ordonnance de délégation soit modifiée afin qu'elle précise clairement (comme l'a indiqué le Ministère) que le directeur de l'AIPRP et les agents ont le pouvoir d'approuver les décisions prises en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sans devoir consulter d'autres fonctionnaires ministériels. L'ordonnance de délégation n'a pas été modifiée.

### **Recommandation No 3**

DRHC devrait mettre sur pied un processus d'accès qui ne comprend pas des approbations multiples et modifier l'ordonnance de délégation afin qu'elle précise clairement que le directeur de l'AIPRP et les agents ont le pouvoir de prendre des décisions en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sans devoir consulter d'autres fonctionnaires ministériels.

## **2.4 Unité de l'analyse**

L'unité de l'analyse fait maintenant partie de la Direction de l'AIPRP. Son objectif apparent consiste à assumer une fonction de communications en fournissant des infocapsules pour chaque demande d'accès. Dans un projet de document fourni pour le présent rapport, on précise que les fonctions de l'unité sont les suivantes :

- Examiner la soumission du BPR et assurer la pertinence des documents;
- Assurer la cohérence des exceptions;
- Évaluer l'impact de la diffusion des informations sur le programme et les orientations stratégiques du Ministère, ainsi que l'impact médiatique;
- Veiller à la préparation des infocapsules et réagir au contenu des informations diffusées;
- Donner des séances d'information à la haute direction;
- Assumer des tâches d'analyse et d'approbation.

Les tâches mentionnées ci-dessus révèlent une culture axée sur la prudence par la duplication et la vérification du travail du personnel de l'AIPRP dans la section des Opérations.

Le graphique 1 illustre le nombre de jours qu'il faut pour traiter les demandes d'accès à la Direction de l'AIPRP. Les renseignements contenus dans le graphique concernent les demandes d'accès qui ont été traitées.



## GRAPHIQUE 1 : Traitement des demandes d'AAI – Direction de l'AIPRP

Nombre de jours ouvrables requis par la Direction de l'AIPRP pour examiner et analyser les documents susceptibles d'être diffusés.

	T3	À ce jour
Section des Opérations <sup>1</sup>		
Délai réel	17,1	11,7
Objectif	17,6	14,9
Section de l'analyse		
Délai réel	6,0	5,9
Objectif	4	4

Le traitement par l'unité de l'analyse s'effectue parallèlement au processus d'approbation (voir le graphique 2) et pourrait chevaucher les tâches exécutées par la section des Opérations. L'unité de l'analyse dispose de quatre jours pour assumer ses fonctions.

La section des Opérations examine les dossiers et applique les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le délai en jours ouvrables mentionné ci-dessous comprend ceux du délai prorogé demandé en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### **Recommandation No 4a**

DRHC devrait examiner les tâches affectées à l'unité de l'analyse afin d'éliminer le chevauchement des tâches au sein de la Direction de l'AIPRP.

### **Recommandation No 4b**

DRHC devrait prendre des mesures pour réduire le délai réel requis pour exercer les activités de communications, afin qu'il soit conforme au délai prévu.

## **2.5 Accès officieux**

Une partie du plan qui est en train d'être élaboré par le directeur de l'AIPRP devrait comprendre un examen permettant de déterminer les possibilités d'augmenter l'accès

officieux à l'information de DRHC. Le public tire profit de l'élaboration d'approches à l'égard de la diffusion d'informations qui ne fait pas suite à une demande d'accès soumise en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le public aurait toujours la possibilité de présenter une demande en vertu de la Loi s'il n'est pas satisfait du processus d'accès officieux.

Pour prendre des décisions concernant l'accès officieux, on doit entre autres déterminer les informations qui sont régulièrement diffusées à la suite d'une demande d'accès. On peut aussi effectuer une analyse des besoins en information des clients de DRHC.

L'Agence des douanes et du revenu du Canada et Citoyenneté et Immigration Canada enquête activement sur des moyens d'accéder de façon officieuse à l'information ministérielle.

### **Recommandation No 5**

DRHC devrait inclure dans un plan d'amélioration de l'AAI une enquête sur les moyens de fournir au public un accès officieux à l'information et fournir un exemplaire du rapport d'enquête au Commissariat à l'information du Canada.

## **2.6 Extraction des dossiers par les BPR**

ATIPflow fournit des informations sur les délais prévus et réels requis par les BPR pour extraire des dossiers à la suite

<sup>1</sup> Y compris les prorogations de délai

d'une demande d'accès. Le graphique 2 fournit des renseignements sur l'extraction et l'approbation des dossiers par les BPR. Ces informations concernent les demandes d'accès qui ont été traitées. En vertu du modèle de traitement des demandes d'accès actuelles de DRHC, les BPR disposent de huit jours ouvrables pour extraire les dossiers et de quatre jours ouvrables pour les approuver.

La direction de l'AIPRP de DRHC devrait effectuer une analyse à l'aide des indicateurs du graphique 2 afin de cerner les raisons pour lesquelles les participants au processus d'accès ne remplissent pas leurs obligations concernant les délais. Les mesures visant à améliorer le rendement pourraient ensuite être incluses dans le plan d'amélioration de l'AAI.

---

#### ***Recommandation No 6***

DRHC devrait inclure dans un plan d'amélioration de l'AAI des mesures visant à améliorer le rendement des participants au processus d'accès qui n'assument pas leur obligation de respecter les délais prévus par DRHC pour traiter les demandes d'accès.

---

### **3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2000**

En janvier 2000, des recommandations ont été soumises à DRHC dans le cadre de la fiche de rendement. Un rapport de suivi n'a pas été publié, puisque DRHC a obtenu la note A. Dans le cadre du présent rapport, on a examiné les recommandations de la fiche de rendement afin de déterminer l'état de leur application. La mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente suit le texte de la recommandation.

---

#### ***Recommandation précédente No 1***

Le coordonnateur est directement responsable d'assurer la conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* et devrait continuer de jouer un rôle de chef de file en établissant une culture axée sur la conformité dans l'ensemble du Ministère. Un tel rôle exige le soutien inconditionnel et l'approbation du Ministre et du Sous-ministre. DRHC devrait poursuivre sa politique exemplaire de « tolérance zéro » en ce qui concerne la présomption de refus.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1:** Même si le Ministère a dû affronter des crises causées par le nombre extraordinaire de demandes reçues en 2000-2001, la politique de tolérance zéro n'a pas été réétablie lorsque le volume des demandes est revenu à la normale.

---

#### ***Recommandation précédente No 2***

L'ordonnance de délégation devrait être modifiée afin de préciser (comme l'a mentionné le Ministère) que le coordonnateur de l'AAI et les agents ont le pouvoir délégué d'approuver les décisions prises en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sans devoir consulter d'autres fonctionnaires ministériels.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 :** L'ordonnance de délégation est demeurée inchangée.

---

#### ***Recommandation précédente No 3***

Le coordonnateur de l'AAI devrait continuer de surveiller étroitement le processus de demande d'accès afin de s'assurer que le fait de fournir une trousse de diffusion aux fins de l'information ne constitue pas une étape d'« approbation » automatique du processus.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 :** Au moment de la rédaction du présent rapport, il semblait y avoir de multiples étapes d'approbation.

**GRAPHIQUE 2 : Délais réels par rapport aux délais prévus**

Direction générale / Région	Délais prévus concernant une demande d'accès à l'information		Moyenne de jours ouvrables requis pour fournir les documents à la Direction de l'AIPRP		Moyenne de jours ouvrables requis pour approuver les documents à diffuser	
	T3	À ce jour	T3	À ce jour	T3	À ce jour
Communications	4	12	8,0	8,7	3,0	2,1
Direction des affaires ministérielles et planification	9	19	13,2	10,0	2,5	6,5
Programmes d'emploi	29	95	6,2	6,7	3,4	6,1
Services financiers administratifs	24	85	9,4	8,3	5,3	6,3
Modernisation du service pour les Canadiens	2	2	-	-	3,5	3,0
Sans-abri	1	7	3,0	6,7	4,0	3,0
Programmes d'investissement dans la personne	5	22	16,8	6,7	5,1	4,4
Ressources humaines	13	31	8,4	7,7	2,7	3,5
Programmes de la sécurité du revenu	23	56	20,4	11,9	4,5	3,5
Assurance	8	38	3,9	7,6	4,5	3,5
Travail	3	11	5,5	4,9	1,0	3,0
Prestation de services	0	0	-	-	-	0,5
Politique stratégique	12	67	13,3	7,1	4,0	1,4
Systèmes	9	31	8,7	7,6	5,0	3,4
Colombie-Britannique / Yukon	19	34	8,5	8,6	0	0
Alberta / T.N-O. / Nunavut	1	9	15,0	10,3	5,5	3,8
Saskatchewan	0	8	-	8,5	6,0	3,3
Manitoba	1	5	-	3,8	5,0	2,6
Ontario	22	62	9,3	8,3	4,3	3,8
Québec	4	24	7,0	6,2	3,5	3,2
Nouveau-Brunswick	3	17	8,3	6,1	3,4	3,1
Nouvelle-Écosse	1	9	12,0	7,1	2,0	6,1
Île-du-Prince-Édouard	1	6	12,0	7,2	3,7	3,2
Terre-Neuve	6	12	7,9	6,8	3,4	2,9
<b>Moyenne DRHC</b>	<b>8,3</b>	<b>27,6</b>	<b>9,8</b>	<b>7,6</b>	<b>3,7</b>	<b>3,4</b>
<b>Objectif DRHC</b>			<b>8</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

#### ***Recommandation précédente No 4***

---

Le coordonnateur de l'AAI devrait continuer de surveiller les normes concernant les délais prévus et réels requis par le Ministère pour répondre aux demandes d'accès, afin de maintenir les résultats exemplaires de l'exercice 1999-2000.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 :** La conformité idéale avec la *Loi sur l'accès à l'information* n'a pas été maintenue en raison du nombre extraordinaire de demandes. Une fois que le volume est revenu à la normale, les normes relatives aux délais réels par rapport aux délais prévus sont surveillées et signalées régulièrement aux BPR.

#### ***Recommandation précédente No 5***

---

Les évaluations des gestionnaires opérationnels devraient mettre l'accent sur un bon rendement au chapitre du traitement des demandes d'accès.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 5 :** Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

#### ***Recommandation précédente No 6***

---

La formation sur l'AAI devrait obligatoirement faire partie de l'orientation de tous les nouveaux gestionnaires et être dispensée en tant que cours de recyclage à tous les gestionnaires.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 6 :** On a augmenté la formation, mais cette dernière ne s'adresse pas spécifiquement aux nouveaux gestionnaires. Lorsqu'un nouvel agent de liaison est nommé dans un BPR, il assiste à une séance qui porte sur le processus d'accès ainsi que sur son rôle et ses responsabilités. Chaque année, une « convocation à une formation » est envoyée aux Programmes. Chaque nouvel employé de DRHC participe à un programme d'orientation qui comprend une section sur la *Loi sur l'accès à l'information*.

#### 4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		1 avr. 2001 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées	100	65
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	22	14
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		1 avr. 2001 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002.
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	448	345
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	189	187
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?</i>	132	46
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?</i>		
	De 1 à 30 jours	104	44
	De 31 à 60 jours	24	2
	De 61 à 90 jours	3	0
	Plus de 91 jours	1	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	86	61
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	31	15
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	31	9
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	26	7
	De 31 à 60 jours	3	2
	De 61 à 90 jours	1	0
	Plus de 91 jours	1	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		13

## **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE**

"Je vous sais gré d'avoir tenu compte du nombre sans précédent de demandes de communication que les responsables de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de DRHC ont dû traiter au cours des dernières années. Votre compréhension et votre appui à cet égard sont des plus appréciés.

Le Ministère améliore constamment son rendement en matière d'accès à l'information. Comme il est indiqué dans la fiche de rendement, nous sommes passés à un peu moins de 20% des demandes de communication traitées hors délais dans la période visée par le rapport, comparativement à plus de 50% en 2000-2001 et environ 40% en 2001-2002.

Nous croyons que vos recommandations, avec notre plan d'amélioration figurant dans la fiche de rendement, auront un effet positif sur le respect par DRHC des délais de traitement prévus par la Loi.

En terminant, je vous prie de croire que les responsables de DRHC ont déjà mis en œuvre un bon nombre de vos recommandations avant le début du présent exercice."

# Ministère de la Défense nationale

## Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

### 1. CONTEXTE

Le ministère de la Défense nationale (DN) a obtenu la note B pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002. Cette note correspond à une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Ministère a réalisé d'importants progrès au chapitre de son processus d'accès au cours des dernières années. Les mesures qu'il a prises ont entraîné une réduction notable du volume de présomptions de refus.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information du Canada a publié une fiche de rendement concernant la conformité du Ministère avec les délais réglementaires fixés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement contenait un certain nombre de recommandations à propos des mesures qui devraient être prises pour réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 avait attribué à DN une note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 69,6% entre les présomptions de refus et les demandes d'accès reçues du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1998.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information du Canada a examiné l'état des recommandations formulées dans la fiche de rendement et recommandé d'autres mesures visant à réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. À l'époque, les statistiques révélaient que, du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1999, le rapport entre les présomptions de refus et les demandes d'accès s'était amélioré, passant à 38,9%, ce qui correspondait toutefois toujours à une note F.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information du Canada a présenté un autre rapport d'étape à DN. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2000, le Ministère a obtenu la note D à compter d'un rapport de 17% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Le rapport de janvier 2001 mentionnait que la tendance était à la réduction du nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus.

DN a continué d'améliorer son rendement sur le plan des délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a obtenu la note C grâce à un rapport de 11,8% entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001. Cette amélioration n'a pas été maintenue durant l'exercice. La note a chuté pour passer à C durant l'exercice 2001-2002 en raison d'un rapport de 12,7%. On nous informe que ceci est le résultat d'importantes consultations auprès du Bureau du Conseil Privé au sujet de renseignements confidentiels du Cabinet et de questions liées à la sécurité et aux renseignements secrets.

Le présent rapport examine les progrès qu'a réalisés DN en vue d'améliorer le volume de présomptions de refus depuis le rapport d'étape de janvier 2001, ainsi que l'état de l'application des recommandations formulées dans ce rapport.

### 2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

DN continue de consolider les fondements de son processus d'accès et de réaliser des progrès notables en vue de réduire le nombre de demandes

d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 9,1%, ce qui correspond à une bonne conformité (note B) avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

DN a affecté des ressources à l'AAI, et la direction a fourni un solide soutien pour réduire ce qui constituait un nombre accablant de demandes d'accès en présomption de refus. Le Commissariat encourage DN à poursuivre ses progrès afin de parvenir à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* en 2003-2004.

Les prorogations de délai demandées en vertu du paragraphe 9b) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour tenir des consultations continuent parfois d'être un obstacle à la réduction du nombre de demandes d'accès et font l'objet d'une présomption de refus. En raison d'un manque de communication entre les ministères, la durée de la prorogation est déterminée sans la collaboration du Ministère qui devra examiner les dossiers. En outre, les ministères peuvent faire parvenir en même temps plus d'une demande d'accès à un autre ministère aux fins de consultation sans avoir d'abord communiqué avec ce dernier. Le Ministère qui envoie les dossiers déterminera la durée de la prorogation nécessaire à l'examen des dossiers sans consulter le Ministère qui procédera à l'examen.

Les recommandations suivantes visent à soutenir les efforts continuels que déploie DN pour traiter les demandes d'accès dans les délais réglementaires visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

## **2.1 Objectif pour 2003-2004**

Il est maintenant temps pour le Ministère de faire l'effort final qui lui permettra de parvenir à une

conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* grâce à un rapport de 5% ou moins entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Le directeur de l'AIPRP se concentre sur l'élaboration d'un processus d'accès qui permettra au Ministère de réduire considérablement le nombre de présomptions de refus.

DN a tout ce qu'il faut pour continuer de s'améliorer. Parmi les initiatives récentes du Ministère, mentionnons l'établissement d'un comité consultatif de l'AIPRP, qui conseille la Division de l'AIPRP à propos des politiques, de la formation et des questions relatives à l'AIPRP et à propos d'Info Source. Le directeur de l'AIPRP a établi un rapport hebdomadaire qui assure le suivi du rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus (voir la section 5 du présent rapport). Le directeur met aussi l'accent sur la gestion des relations au sein du Ministère.

### ***Recommandation No 1***

**DN devrait viser un rapport de 5% ou moins entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour 2003-2004.**

## **2.2 Gestion des prorogations de délai**

Le temps requis pour répondre aux demandes qui font l'objet d'une présomption de refus après le délai de 30 jours ou le délai prorogé est illustré dans les tableaux 1 et 2, à la section 3 du présent rapport. Le Ministère a encore des progrès à réaliser pour réduire le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus. Le plus grand nombre de demandes qui ont fait l'objet d'une présomption de refus était celles auxquelles on avait répondu dans les 30 jours, suivant le délai statutaire.



DN devrait examiner les circonstances qui ont causé les retards et qui ont entraîné les présomptions de refus du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002. Cette analyse devrait engendrer un plan et une liste de priorités qui permettront de réduire davantage le nombre de demandes qui font l'objet d'une présomption de refus.

#### ***Recommandation No 2***

DN devrait déterminer les raisons pour lesquelles il n'a pas répondu à temps aux demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, afin de cerner les améliorations qui peuvent être apportées au processus d'accès et qui peuvent contribuer à réduire les délais futurs.

### **3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002**

En janvier 2002, des recommandations ont été soumises à DN à propos des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

#### ***Recommandation précédente No 1***

DN devrait viser un rapport de 10% ou moins entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus pour 2002-2003.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 :** Même si aucun objectif n'a été fixé, DN a obtenu la note B pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002. Le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'élevait à 9,1%. La Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) a collaboré étroitement avec le personnel du Bureau de première responsabilité (BPR). Ces deux organismes avaient pour objectif

de se rencontrer peu après la réception d'une demande d'accès afin de discuter de sa complexité et des consultations possibles. Parmi les autres facteurs qui ont permis à DN d'obtenir la note B, mentionnons :

- Une utilisation proactive d'ATIPflow. Chaque vendredi, on prépare une liste de toutes les demandes d'accès auxquelles on doit répondre la semaine suivante afin d'assurer un suivi;
- La mise en œuvre d'ATIPimage, qui contribue à la préparation des dossiers qui seront diffusés;
- Une formation annuelle après l'affectation, à l'automne, des membres des forces afin de permettre aux responsables de permettre aux responsables de l'AIPRP sur le terrain d'être au courant de leurs responsabilités dès que possible à leur arrivée.

#### ***Recommandation précédente No 2***

DN devrait déterminer les raisons pour lesquelles il n'a pas répondu à temps aux demandes d'accès qui font l'objet d'une présomption de refus du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001 et, en se fondant sur cette analyse, élaborer un plan contenant des priorités qui permettront de réduire davantage les délais requis pour répondre aux demandes.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 :** Les deux tableaux suivants révèlent une amélioration en ce qui concerne le temps requis pour répondre aux demandes qui font l'objet d'une présomption de refus après le délai de 30 jours ou le délai prorogé.

Les problèmes continuels qu'éprouve DN à respecter le délai prorogé pourraient être attribuables à un manque de communication entre les ministères ou à l'absence de priorités lorsqu'un gouvernement à l'extérieur du Canada examine les dossiers.

**Tableau 1 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai**

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999-nov. 1999	avr. 2000-nov. 2000	avr. 2001-nov. 2001	avr. 2002-nov. 2002
De 1 à 30 jours	126	39	25	13
De 31 à 60 jours	36	1	10	2
De 61 à 90 jours	12	0	2	0
Plus de 91 jours	5	1	1	0

**Tableau 2 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai**

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	avr. 1999-nov. 1999	avr. 2000-nov. 2000	avr. 2001-nov. 2001	avr. 2002-nov. 2002
De 1 à 30 jours	30	36	31	27
De 31 à 60 jours	7	12	5	7
De 61 à 90 jours	2	4	3	2
Plus de 91 jours	2	0	5	1

#### 4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées	182	222
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	42	33
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	1358	791
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	611	327
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?</i>	59	15
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?</i>		
	De 1 à 30 jours	42	13
	De 31 à 60 jours	11	2
	De 61 à 90 jours	3	0
	Plus de 91 jours	3	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	632	370
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le nouveau délai?	389	163
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	81	37
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	50	27
	De 31 à 60 jours	7	7
	De 61 à 90 jours	6	2
	Plus de 91 jours	18	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		20

## 5. RAPPORT HEBDOMADAIRE

Le graphique suivant est extrait du formulaire utilisé par DN pour assurer le suivi hebdomadaire du rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus.

Date	31 août 2002	6-sep-02 2002	13-sep-02 2002	20-sep-02 2002	27-sep-02 2002	4-oct-02 2002
Question #	Valeur	Valeur	Valeur	Valeur	Valeur	Valeur
3	436	454	466	487	510	538
4(b)	6	6	6	6	7	7
6(b)	22	23	27	28	31	31
8(a)	7	10	10	11	9	9
<b>Rapport</b>	<b>8,03 %</b>	<b>8,59 %</b>	<b>9,23 %</b>	<b>9,24 %</b>	<b>9,22 %</b>	<b>8,74 %</b>
<b>Note</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>

### Normes de notation

% de présomption de refus	Commentaires	Notes
0-5%	Conformité idéale	A
5-10%	Bonne conformité	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
plus de 20%	Signal rouge	F

### EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE

"Je me réjouis que nous ayons reçu la note B, qui témoigne de l'amélioration continue de notre rendement au cours des dernières années.

Ainsi que vous l'avez souligné, la Défense nationale prend très au sérieux ses responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et s'est engagée à constamment examiner ses procédures de manière à garantir à ses demandeurs les temps de traitement les plus efficaces et efficients. À cette fin, la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels mènera un examen des statistiques et des dossiers afin de déterminer les causes des retards dans le traitement des demandes de communication au cours du dernier exercice. De plus, le processus de consultation a été modifié de manière que les communications au sujet des délais se tiennent entre la Direction et l'institution consultée avant l'envoi des documents."

# Bureau du Conseil privé

## Rapport sur l'état de l'application des recommandations de la fiche de rendement

### 1. CONTEXTE

Le Bureau du Conseil privé (BCP) est l'un des premiers ministères à avoir obtenu la note A pour les efforts qu'il a déployés pour respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le présent rapport de suivi a pour objectif de déterminer si le BCP a réussi à maintenir cette note.

La fiche de rendement de 1999 a accordé au BCP une note F (signal rouge) en raison d'un rapport de 38,9% entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes reçues du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1998. Pour la durée totale de l'exercice 1998-1999, ce rapport était de 47,1%. En ce qui concerne les demandes reçues du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1999, le rapport s'est amélioré de façon remarquable, chutant à 3,6%, ce qui a valu au Ministère une note A.

Ce rendement n'a pas été maintenu durant la période du présent rapport d'étape. Au cours de l'exercice 2001-2002, le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes a augmenté pour passer à 28,4% (note F). Pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, ce rapport a diminué à 17,5% (note D), ce qui correspond à une conformité inférieure à la norme avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le présent rapport examine les progrès qu'a réalisés le BCP pour respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis avril 2001, et contient l'état de l'application des recommandations formulées dans le rapport d'étape publié en janvier 2000.

### 2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

Le BCP a reçu la note D pour son rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes reçues du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, ce qui constitue une conformité inférieure à la norme avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Dans le rapport d'étape 2000, les commentaires suivants ont été formulés :

“ Les efforts fructueux déployés par le BCP pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus semblent être attribuables à une volonté de respecter les délais visés par la Loi. Même si le processus d'approbation a été en partie modifié, le processus de délégation et d'approbation demeure essentiellement le même.

La coordonnatrice de l'AAI n'a pas adopté une approche axée sur la gestion de projet à l'égard de la mise en œuvre des mesures visant à réduire le nombre de présomptions de refus. Elle a plutôt lancé un certain nombre d'initiatives indépendantes afin de respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces mesures ont permis d'éliminer les retards. Il sera intéressant de vérifier si la situation peut être maintenue à long terme à l'aide du processus actuel de délégation et d'approbation. ”

Dans le présent rapport, la coordonnatrice fait remarquer que l'ensemble de l'organisation est au courant des délais de traitement des

**Tableau 1 : Délai du processus d'accès**

Évaluation de l'AIPRP	Extraction par le BPR		Examen de l'AIPRP			Examen du BPR						Prép. - AIPRP	Approbation				Réponse au demandeur			
													BPR		Assoc. sec.					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21

←———— Jours ouvrables —————→

demandes d'accès du BCP. Le Bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a produit un guide de l'utilisateur complet intitulé *L'accès à l'information au Bureau du Conseil privé*.

Le processus d'accès illustré au tableau 1 comprend de multiples étapes et pourrait faire l'objet d'une rationalisation.

La coordonnatrice est d'avis que l'approbation par la haute direction des trousse de diffusion ne constitue pas un retard du processus. Elle estime que les BPR ne respectent pas le délai du processus d'accès qui lui a été accordé, et que c'est la principale raison pour laquelle les demandes d'accès sont en présomption de refus. En outre, des postes vacants et une augmentation des consultations contribuent à cette situation. On ne peut obtenir du tableau de cheminement de l'AIPRP (ATIPflow) des informations statistiques sur les délais réels par rapport aux délais prévus en ce qui concerne les divers éléments du processus d'accès.

Le tableau 1 illustre les étapes du processus d'accès du BCP et le nombre de jours ouvrables consacrés à chaque étape du processus.

Le présent rapport contient les recommandations suivantes, qui pourraient permettre au BCP de parvenir de nouveau à la conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

## 2.1 Objectif relatif à la conformité

On encourage le BCP à jouer un rôle de chef de file auprès d'autres ministères, en parvenant à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, et à se fixer pour objectif un rapport de 5% ou moins entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour 2003-2004.

### **Recommandation No 1**

**On encourage le BCP à se fixer pour objectif un rapport de 5% ou moins entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour 2003-2004.**

## 2.2 Plan d'amélioration de l'AAI

Un plan général d'amélioration de l'AAI est un élément essentiel d'une stratégie qui vise la conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce plan devrait cerner les sources de retard spécifiques et comprendre des objectifs, des tâches, des produits livrables, des étapes clés et des responsabilités permettant une conformité idéale. Des efforts non coordonnés visant à réduire le nombre de demandes en présomption de refus ne sont vraisemblablement pas aussi efficaces qu'un groupe de mesures intégrées établies à la suite d'une analyse de la situation.

---

**Recommandation No 2**

---

Le BCP devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes d'accès en présomption de refus, afin que le Ministère parvienne à une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2004.

---

**2.3 Le BPR et le processus d'accès**

Comme l'illustre le tableau 1, le BCP dispose d'un processus d'accès qui comporte trois étapes de participation du BPR. La première étape est celle de l'extraction des dossiers par le BPR. Une fois que les dossiers ont été examinés par ce dernier et ensuite par le Bureau de l'AIPRP, ils sont retournés pour examen au BPR. Les dossiers examinés sont ensuite retournés au Bureau de l'AIPRP, où ils sont préparés en vue d'être diffusés. La trousse de diffusion est ensuite retournée au BPR pour approbation avant d'être envoyée au secrétaire associé afin d'être approuvée. De l'avis du Commissariat à l'information, la participation du BPR à trois étapes alourdit inutilement le processus d'accès du BCP.

---

**Recommandation No 3**

---

Le BCP devrait étudier la façon de rationaliser le processus d'accès afin de prévenir les multiples renvois aux BPR.

---

**2.4 Information sur la gestion du processus d'accès**

Le BCP utilise ATIPflow pour gérer les dossiers et présenter des rapports sur ces derniers. En raison des nombreuses étapes du processus d'accès du BCP, ATIPflow ne peut produire d'informations administratives sur l'efficacité des fonctions associées au processus d'accès. Le système ne peut fournir, pour chacune des sept étapes de traitement actuelles, des renseignements sur les délais prévus par rapport aux délais réels.

La coordonnatrice indique qu'un Rapport d'activité des dossiers pour chaque BPR est remis chaque semaine aux gestionnaires supérieurs. Le rapport indique où le BPR doit agir 1) anticipé mais pas en retard et 2) en retard. Il faut adopter une approche proactive qui permet de concentrer spécifiquement sur les retards éventuels et de corriger la situation avant qu'il y ait présomption de refus.

---

**Recommandation No 4 (a)**

---

Le BCP devrait prendre des mesures pour qu'ATIPflow produise des informations statistiques sur la gestion du rendement lié au processus d'accès.

---

---

**Recommandation No 4 (b)**

---

Le Bureau de l'AIPRP devrait distribuer aux BPR et à la haute direction un rapport de rendement sur les délais réels par rapport aux délais prévus.

---

**3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2000**

En janvier 2000, des recommandations ont été formulées au BCP à propos des mesures visant à maintenir une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

---

**Recommandation précédente No 1**

---

Le BCP devrait poursuivre son rendement exemplaire en respectant les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 :** Le BCP n'a pas maintenu sa conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

### ***Recommandation précédente No 2***

Le BCP devrait envisager d'éliminer si possible le processus de recherche et d'examen au dossier en deux étapes du BPR.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 :** Le BCP maintient un processus d'accès en trois étapes qui exige la participation des BPR. À l'étape 1 du processus, le BPR doit extraire les dossiers en réponse à une demande d'accès. Une fois les dossiers examinés par le Bureau de l'AIPRP, on formule une recommandation diffusion/non diffusion de l'information au BPR, qui l'examine.

### ***Recommandation précédente No 3***

Le BCP devrait assurer le suivi des délais prévus par rapport aux délais planifiés en ce qui concerne les diverses étapes du processus, afin de répondre aux demandes d'accès et de maintenir les résultats exemplaires qu'il a obtenus.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 :** On fait circuler partout au sein du BCP un rapport hebdomadaire sur lequel figurent toutes les demandes d'accès en suspens et leur état (y compris les délais prévus et réels associés aux diverses étapes du processus d'accès).

### ***Recommandation précédente No 4***

Le Premier ministre devrait préciser par écrit qu'on ne peut se permettre de ne pas respecter les délais de réponse simplement pour permettre au processus d'approbation par la haute direction de se dérouler normalement.

### **Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 :**

La coordonnatrice souligne que le processus d'approbation par la haute direction n'est pas une cause de retard.

### ***Recommandation précédente No 5***

Les contrats de rendement conclus avec des gestionnaires opérationnels devraient exiger la conformité avec les délais de réponse internes et les délais prévus par la Loi.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 5 :** Selon la coordonnatrice, le rendement du BCP en ce qui concerne l'AIPRP fait partie des responsabilités administratives continues des secrétaires adjoints (même si aucun document ne décrit leurs responsabilités à cet égard).

### ***Recommandation précédente No 6***

On devrait adopter une ordonnance de délégation moins complexe et verbuse qui accorderait au coordonnateur, plutôt qu'à un agent opérationnel, le pouvoir de traiter pleinement les dossiers, d'appliquer des exceptions et de répondre aux demandes d'accès.

### **Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 6 :**

L'ordonnance de délégation n'a pas été modifiée.

### ***Recommandation précédente No 7***

Une formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires et être dispensée en tant que cours de recyclage aux gestionnaires existants.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 7 :** Il y a une session de formation sur la gestion de l'information et la technologie de l'information d'une durée d'une journée pour tous les nouveaux employés dont une partie traite de l'accès à l'information.



#### 4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		Du 1 <sup>er</sup> avr. 2001 au 31 mars 2002	Du 1 <sup>er</sup> avr. 2002 au 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées	72	66
2.	Demandes reportées du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	11	30
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		Du 1 <sup>er</sup> avr. 2001 au 31 mars 2002	Du 1 <sup>er</sup> avr. 2002 au 31 mars 2002
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	299	240
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	146	114
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?</i>	23	5
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes <i>pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?</i>		
	De 1 à 30 jours	12	4
	De 31 à 60 jours	4	1
	De 61 à 90 jours	4	0
	Plus de 91 jours	3	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	117	99
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	36	28
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	32	13
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	10	10
	De 31 à 60 jours	6	3
	De 61 à 90 jours	6	0
	Plus de 91 jours	10	0
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en présomption de refus?		24

## **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE**

"Je prends bonne note de la note attribuée au BCP et du fait que celle-ci représente un recul par rapport à la note reçue en 1999-2000. L'année 2002-2003, qui était visée par le rapport du Commissariat, a en fait été notre plus chargée, avec 384 demandes de communication et 514 consultations, comparativement à 331 demandes et 199 consultations pour la période visée par la fiche de rendement antérieure.

Nous sommes déterminés à améliorer notre respect des délais dans le traitement des demandes de communication et avons donné suite à un bon nombre de vos recommandations. Nous avons en effet déjà installé une version améliorée du logiciel *ATIP Flow*, qui nous permettra de procéder à l'analyse du rendement et l'établissement de rapports à ce sujet tant nécessaires à la reddition de comptes par le BCP et ses gestionnaires.

Nous trouvons également utile votre recommandation concernant l'élaboration d'un plan de mise en application de l'accès à l'information. Notre coordonnatrice et ses collaborateurs et collaboratrices tirent déjà parti de discussions internes et établiront un projet de plan qui sera soumis à la haute direction.

De plus, nous nous engageons à mettre vos recommandations en application et estimons que le moment est propice à l'adoption d'une culture de changement.

Enfin, quand il s'agit de nous donner un objectif d'au moins 5%, nous mettrons tout en œuvre pour observer toutes les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*, du respect des délais jusqu'à l'application judicieuse des exceptions."

# Transports Canada

## Rapport d'étape sur les demandes d'accès en présomption de refus

### 1. CONTEXTE

Le présent rapport d'étape attribue à Transports Canada (TC) la note D, qui signifie que la conformité du Ministère avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* est inférieure à la norme. Le rapport entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002 s'élevait à 19%. La note D dénote un recul par rapport aux progrès précédents réalisés par le Ministère pour améliorer sa conformité avec les délais associés au processus d'accès.

Au début de 2000, le Commissariat à l'information a publié une fiche de rendement concernant la conformité de Transports Canada avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche de rendement attribuait au Ministère la note F (signal rouge) sur le plan de la conformité avec les délais réglementaires visés par la Loi. Cette note représente un rapport de 30,6% entre les présomptions de refus et les nouvelles demandes d'accès reçues du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 1999.

En janvier 2001, le Commissariat a présenté au Ministère un rapport d'étape sur les progrès réalisés depuis la publication de la fiche de rendement. Ce rapport examinait les progrès réalisés par le Ministère en 2000 pour respecter les délais visés par la Loi. Entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 novembre 2000, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus s'était amélioré, passant à 23,7%, ce qui correspondait tout de même à une note F.

En janvier 2002, un autre rapport d'étape examinait les progrès réalisés par le Ministère depuis le rapport d'étape de janvier 2001 vers une bonne

conformité ou une conformité idéale avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il faut reconnaître que, à l'époque, le Ministère avait reçu la note C pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2001. Par la suite, cette note a chuté pour passer à D durant l'exercice 2001-2002.

Le présent rapport examine les progrès réalisés par le Ministère pour se conformer aux délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le rapport d'étape de janvier 2002, y compris les mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport.

### 2. SITUATION ACTUELLE ET AUTRES RECOMMANDATIONS

La fiche de rendement de TC a été publiée en janvier 2000; si l'on inclut le présent rapport d'étape, on compte maintenant trois examens des progrès réalisés par TC depuis la fiche de rendement. Cette dernière soulignait trois importants problèmes qui, aux yeux du Commissariat à l'information, contribuaient à l'incapacité du Ministère de respecter les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces problèmes étaient et continuent d'être les suivants :

- L'incapacité de déléguer les décisions visées par la Loi à des personnes du Ministère qui possèdent les compétences et les connaissances pour prendre ses décisions;
- Un processus d'approbation fastidieux qui englobe des approbations multiples;

- L'inclusion de la fonction des communications dans le processus d'accès.

On a présenté des recommandations au Ministère pour l'aider à régler ces problèmes. Le Ministère n'a pas tenté d'accepter ni de mettre en œuvre les recommandations du Commissariat à l'information, pas plus qu'il n'a pris l'initiative d'introduire d'autres mesures pour au moins atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la Loi.

Une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* exige un engagement de la part de la haute direction, engagement qui se reflète dans la délégation des décisions et un processus d'accès qui comporte des étapes à valeur ajoutée. De multiples examens révèlent l'absence d'un environnement où les personnes qui possèdent les connaissances et compétences nécessaires prennent les décisions. Voici un commentaire formulé dans la fiche de rendement de 2000.

« Même si plusieurs mots dont « revoir » et « approuver » sont utilisés pour décrire les étapes du processus d'approbation, les multiples « points de contrôle » préalables à la communication des documents ont pour effet de créer une culture institutionnelle axée sur le « refus du risque ». Les nombreuses étapes menant à l'approbation contribuent à retarder le processus. »

Mentionnons cependant qu'un coordonnateur de l'AIPRP dispense une formation intensive et que le logiciel ATIPimage est en train d'être mis en œuvre. Le pourcentage d'extraction de dossiers à temps en réponse à une demande d'accès a augmenté, passant d'une moyenne globale de 87% pour 2001-2002 à 91% du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002.

Les recommandations formulées dans le présent rapport réitèrent en partie les recommandations précédentes. Le Commissariat à l'information est d'avis qu'il est finalement temps de prendre des mesures qui permettront au Ministère de se conformer aux exigences législatives. Le Commissariat à l'information encourage TC à prendre des mesures pour corriger les problèmes qui sont devenus évidents et qui sont inhérents à son processus d'accès.

## 2.1 Délégation de pouvoirs

On n'a délégué au coordonnateur de l'AIPRP aucun pouvoir de décision en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, à l'exception de certaines décisions administratives et décisions visées par les articles 7 et 19. L'expérience d'autres ministères montre que la délégation de pouvoirs décisionnels à la personne qui possède les connaissances pour prendre les décisions visées par la Loi réduit le délai de réponse aux demandes. D'autres ministères délèguent les décisions administratives routinières à des agents qui relèvent du coordonnateur. Le ministère de la Défense nationale et l'Agence canadienne des douanes et du revenu donnent l'exemple à cet égard.

### ***Recommandation No 1***

---

**Le Ministère doit déléguer plus de pouvoirs décisionnels au coordonnateur de la l'AIPRP et à des agents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.**

---

## 2.2 Processus d'approbation

Le processus d'approbation d'une réponse à une demande d'accès du Ministère continue d'être fastidieux et doit être rationalisé. Comme le mentionnait la fiche de rendement :

« S'il s'agit d'une demande – figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes –

que le sous-ministre a vérifiée, une note d'information, une fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau d'AAI au cabinet du sous-ministre, qui se charge de rendre une décision.

Lorsque le SMA et le DGR sont d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AAI, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AAI au directeur général des services exécutifs, qui se charge de rendre une décision.

Si le SMA et le DGR ne sont pas d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AAI, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par l'entremise du Bureau de l'AAI au cabinet du sous-ministre, qui se charge de rendre une décision.

Même si plusieurs mots dont « revoir » et « approuver » sont utilisés pour décrire les étapes du processus d'approbation, les multiples « points de contrôle » préalables à la communication des documents ont pour effet de créer une culture institutionnelle axée sur le « refus du risque ». Les nombreuses étapes menant à l'approbation contribuent à retarder le processus. ”

Le processus ci-dessus a été modifié de la manière suivante :

“ S'il s'agit d'une demande figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes que le cabinet du Ministre a vérifiée et a jugé délicate, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par la section de l'AIPRP au DGR (si la région participait à la récupération des documents), qui doit

approuver les recommandations du coordonnateur de l'AIPRP, puis au SMA responsable et enfin au cabinet du sous-ministre pour examen final.

Si la demande ne figure pas sur la liste des documents de nature délicate, et que le DGR est d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AIPRP (si la région participait à la récupération des documents), la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AAI au SMA responsable pour qu'il approuve les exceptions. ”

Transports Canada dispose d'un modèle de traitement qui prévoit le nombre de jours dont dispose chaque partie du Ministère chargée de traiter une demande d'accès à l'information. Sur les 20 jours que propose le modèle, quatre sont consacrés à l'approbation des documents de l'AC et deux sont consacrés à l'examen qu'effectue le Service des communications de l'AC des dossiers de nature délicate.

En 2000-2001, 138 demandes (29% des 473 demandes d'AAI reçues) ont été inscrites sur la liste des dossiers de nature délicate; en 2001-2002, 39% des demandes d'AAI reçues figuraient sur cette liste. Cette année, entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 novembre 2002, 56% des demandes figuraient sur la liste des dossiers délicats.

En ce qui concerne les documents extraits par les régions, six jours sont consacrés à l'approbation, ce qui comprend l'examen effectué par les communications régionales. Un total de six jours pour les documents de l'AC et de six jours pour ceux des régions représente 30% du temps consacré au traitement d'une demande d'accès. De l'avis du Commissariat à l'information, ce temps consacré à l'examen ou à l'approbation est excessif.

**TABLEAU 1 : RENDEMENT – Demandes d'AAI  
EXERCICE 2002-2003 – Au 30 novembre 2002**

RÉGION DIRECTION GÉNÉRALE	Demandes d'extraction			Consultation interne		
	TOTAL	À TEMPS	% À TEMPS	TOTAL	À TEMPS	% À TEMPS
Atlantique	47	43	91%	19	13	68%
Québec	39	36	92%	10	8	80%
Ontario	91	79	87%	26	23	88%
Prairies et nord du Canada	53	53	100%	17	17	100%
Pacifique	58	46	79%	23	19	83%
Communications	6	6	100%	119	93	78%
Services généraux	138	129	93%	70	68	97%
Politique	84	62	74%	26	8	31%
Programmes et cession	50	49	98%	14	11	79%
Sécurité et sûreté	189	181	96%	94	76	81%
Examen de l'AIPRP par la Direction				377	340	90%
Examen par le cabinet du sous-ministre				158	12	13%

Le tableau 1 illustre dans quelle mesure la région/Direction générale a répondu à temps à une demande d'extraction de dossiers et dans quelle mesure on a procédé à temps à une consultation interne (approbation). Le tableau 1 fournit aussi des renseignements sur la façon dont d'autres ministères participant au processus d'accès se sont débrouillés pour respecter les délais qui leur avaient été affectés.

***Recommandation No 2***

**Le Ministère devrait revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information pour déterminer les étapes de ce processus qui peuvent être suivies en parallèle et non l'une à la suite de l'autre, ou qui peuvent être éliminées parce qu'elles n'ajoutent rien au processus de prise de décisions requis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.**

**2.3. Fonction des communications**

Lorsqu'on doit diffuser ou non de l'information en réponse à une demande d'accès considérée comme délicate, il peut être nécessaire que les Communications rédigent une note d'information ou tout autre document. À Transports Canada, la fonction des Communications fait partie des diverses étapes à suivre dans le processus de traitement des demandes d'accès. Le délai accordé aux Communications a été prorogé, passant de un jour à deux jours depuis le dernier rapport d'étape. Par conséquent, environ 10% du processus de traitement des demandes d'accès sont affectés à la fonction des Communications. Malgré la prorogation de ce délai, les Communications ne respectaient le délai que pour 78% des demandes.

D'autres ministères ont réussi à exercer la fonction des communications parallèlement au processus d'accès. La fiche de rendement de Transports Canada analysait cette approche. Le Commissariat à l'information considère que l'intégration de la fonction des Communications au processus continue de poser un problème.

---

### **Recommandation No 3**

---

La fonction des Communications associée au processus de demandes d'accès devrait être exercée parallèlement au processus global.

---

## **2.4 Plan d'amélioration de l'AAI**

Un plan général d'amélioration de l'AAI constitue un volet essentiel d'une stratégie permettant d'assurer une bonne conformité avec les délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce plan devrait préciser les sources spécifiques des retards et comprendre les objectifs, tâches, produits livrables, étapes clés et responsabilités permettant une bonne conformité, puis une conformité idéale. Des efforts non coordonnés pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus ne sont généralement pas aussi efficaces qu'un groupe de mesures intégrées établies à la suite d'une analyse de la situation.

Pêches et Océans Canada (P&O) a reçu une fiche de rendement en janvier 2001, soit un an après TC. Tant P&O que TC ont reçu une note F. Nombre des causes des demandes d'accès en présomption de refus à P&O étaient semblables à celles de TC. Le rapport d'étape de cette année a attribué la note A à P&O. TC pourrait peut-être examiner la stratégie d'AIPRP de P&O afin de déterminer les améliorations à effectuer.

---

### **Recommandation No 4**

---

TC devrait établir un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes d'accès en présomption de refus afin que le Ministère puisse atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2004.

---

## **3. ÉTAT DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE 2002**

En janvier 2002, des recommandations ont été formulées à l'intention de Transports Canada à propos des mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. La mesure prise pour donner suite à chaque recommandation est décrite ci-dessous après le texte de la recommandation.

---

### **Recommandation précédente No 1**

---

Le Ministère devrait accorder au coordonnateur de l'AIPRP et aux agents un plus grand pouvoir décisionnel en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

---

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 1 :** On n'a délégué au coordonnateur de l'AIPRP aucun pouvoir décisionnel en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, sauf en ce qui concerne certaines décisions administratives et décisions visées par les articles 7 et 19. L'expérience d'autres ministères montre que la délégation d'un pouvoir décisionnel à la personne qui possède les connaissances pour prendre les décisions visées par la Loi réduit le délai de réponse aux demandes. D'autres ministères délèguent les décisions administratives routinières à des agents qui relèvent du coordonnateur. On n'a pas délégué au coordonnateur de l'AIPRP d'autres pouvoirs décisionnels en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### ***Recommandation précédente No 2***

Le Ministère devrait revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information pour déterminer les étapes de ce processus qui peuvent être suivies en parallèle et non l'une à la suite de l'autre, ou qui peuvent être éliminées parce qu'elles n'ajoutent rien au processus de prise de décisions requis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

#### **Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 2 :**

On n'a effectué aucune étude visant à revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information afin d'éliminer le chevauchement des tâches ou de déterminer les étapes du processus qui peuvent être suivies en parallèle plutôt que l'une à la suite de l'autre. Il vaut la peine d'analyser encore une fois le processus d'accès de TC. Il s'agit d'un processus fastidieux comportant de multiples étapes d'approbation. Le modèle de TC n'est jamais utilisé par les ministères qui ont atteint une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce processus comprend les étapes suivantes :

- S'il s'agit d'une demande--figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes--que le cabinet du ministre a vérifiée, une note d'information, une fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par l'unité de l'AIPRP au DGR (si la région participait à l'extraction des documents), qui doit approuver les recommandations du coordonnateur de l'AIPRP, puis au SMA responsable et enfin au cabinet du sous-ministre pour examen final.
- Si la demande ne figure pas sur la liste des documents de nature délicate, et que le DGR est d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AIPRP (si la région participait à l'extraction des

documents), la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AAI au SMA compétent pour qu'il approuve les exceptions.

### ***Recommandation précédente No 3***

La fonction des Communications associée au processus de demandes d'accès devrait être exercée parallèlement au processus global.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 3 :** La fonction des Communications continue d'être une étape séquentielle du processus d'accès. D'autres ministères ont réussi à exercer cette fonction parallèlement au processus d'accès. La fiche de rendement de Transports Canada analysait cette approche en 2000. Le Commissariat à l'information considère toujours que l'intégration de la fonction au processus continue de poser un problème.

### ***Recommandation précédente No 4***

TC devrait établir un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes en présomption de refus afin que le Ministère puisse atteindre une bonne conformité avec les délais visés par la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2003. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre des tâches, des objectifs, des produits livrables et des responsabilités.

**Mesure prise pour donner suite à la recommandation précédente 4 :** Selon le coordonnateur de l'AIPRP, TC est en train de confier à une entreprise le mandat d'examiner la délégation de pouvoir, de déterminer et de formuler des recommandations à propos des ressources et des processus de l'AIPRP. Dans le cadre de cet examen, des processus parallèles d'approbation par les SMA et les Communications seront envisagés.



#### 4. QUESTIONNAIRE ET RAPPORT STATISTIQUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information			
Partie A : Demandes reportées à partir de l'exercice précédent		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées :	114	92
2.	Demandes reportées à partir du dernier exercice – en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	29	13
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		1 avr. 2001- 31 mars 2002	1 avr. 2002- 30 nov. 2002
3.	Nombre de demandes reçues durant l'exercice	362	410
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai obligatoire de 30 jours?	165	165
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?	16	27
4.C	Dans quel délai après l'échéance a-t-on répondu aux demandes pour lesquelles aucune prorogation de délai n'avait été demandée?		
	De 1 à 30 jours	13	22
	De 31 à 60 jours	1	4
	De 61 à 90 jours	0	1
	Plus de 91 jours	2	0
5.	Combien de demandes ont fait l'objet d'une prorogation de délai en vertu de l'article 9?	147	179
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai prorogé?	65	52
6.B	À combien de demandes a-t-on répondu après le délai prorogé?	27	17
6.C	Combien de temps après l'expiration du délai prorogé a-t-on mis pour répondre?		
	De 1 à 30 jours	16	9
	De 31 à 60 jours	5	5
	De 61 à 90 jours	3	2
	Plus de 91 jours	3	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en présomption de refus?		34

Partie C : Facteurs contributifs	
8.	<b>Décrivez tout aspect particulier d'une demande ou d'un type de demande qui pourrait avoir un impact négatif sur le processus ou le délai de réponse :</b>
	Au 30 novembre 2002, le nombre de demandes reçues a augmenté de 13% par rapport aux demandes totales reçues durant l'exercice 2001-2002. Au 30 novembre 2002, 410 demandes avaient été reçues pour cet exercice, comparativement à 239 demandes au 30 novembre de l'exercice précédent; il s'agit d'une augmentation de 72% de la charge de travail associée à l'AAI par rapport à l'année dernière.
	Au 30 novembre 2002, le nombre total de pages examinées s'élevait à 59 638, soit une moyenne mensuelle de 7 455 pages. Durant l'exercice 2001-2002, le nombre total de pages examinées se chiffrait à 87 343, soit une moyenne mensuelle de 7 279 pages.
	Au 30 novembre 2002, sur les 410 demandes reçues, 230 étaient considérées comme de nature délicate = 56%  Durant l'exercice 2001-2002, sur les 362 demandes reçues, 140 étaient considérées comme de nature délicate = 39%
	Afin d'améliorer le taux de réponse des BPR, un programme de formation intensif sur l'AIPRP a été mis en œuvre. Contrairement à l'exercice précédent, on a dispensé une importante formation à toutes les régions et au groupe de la Sécurité et sûreté au cours du présent exercice. Le cours a été évalué comme suit par environ 400 participants : excellent – 25%, très bon – 60%, bon – 15%. Commentaires formulés : ce cours devrait être obligatoire pour tous les employés. Il devrait y avoir plus d'exercices. Qui aurait cru que l'AIPRP pouvait être un sujet aussi intéressant? Beaucoup d'information en peu de temps, mais un cours très utile. J'ai beaucoup appris, et je me suis rendu compte que j'avais quelques idées fausses.  En outre, la division de l'AIPRP a donné des séances de sensibilisation à de nombreux inspecteurs/observateurs du Ministère et à de nouveaux employés durant les deux exercices (à l'AC et dans les environs).
	Afin d'élaborer un plan d'amélioration de l'AIPRP dans le présent exercice, TC est en train de confier à une entreprise le mandat d'examiner la délégation de pouvoir, de déterminer et de formuler des recommandations à propos des ressources et des processus de l'AIPRP. Dans le cadre de cet examen, des processus parallèles d'approbation par les SMA et les Communications seront envisagés.
	Durant l'exercice 2002-2003, les dépenses de l'unité de l'AIPRP sont les suivantes : 11 ETP permanents et deux ETP supplémentaires pour un an seulement (y compris les coûts salariaux de un ETP absent durant tout l'exercice financier) et les F&E pour des marchés de services personnels, pour un total de 137K \$.  Durant l'exercice 2001-2002, les dépenses étaient les suivantes : 11 ETP permanents et F&E pour des marchés de services personnels, pour un total de 199K \$.
	En plus de la charge de travail lourde et du traitement plus complexe des demandes liées à la sécurité, les exigences associées à la mise en œuvre de la Politique d'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée ont entraîné une importante pénurie de ressources durant le présent exercice. Par conséquent, les plans des secteurs de service pour 2003-2004 comprennent une demande de trois employés permanents qui assumeront des tâches associées à l'AIPRP.
	Des objectifs spécifiques concernant l'AIPRP font partie des accords de gestion du directeur général responsable de cette activité et de ceux du coordonnateur de l'AIPRP.
	MERCI D'AVOIR REMPLI LE PRÉSENT QUESTIONNAIRE

## **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE**

"Comme il est indiqué dans votre rapport, TC a malheureusement enregistré un recul dans le respect des délais prévus par la Loi. Cela est en partie attribuable à une augmentation imprévue de 72% de la charge de travail pour la période visée par le rapport, comparativement aux résultats de l'année dernière pour la même période.

Avant de recevoir le Rapport d'étape, le bureau d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels de TC a revu ses procédures. La principale constatation qui se dégage de cette démarche est que, malgré la cote de rendement peu élevée, aucun problème majeur propre aux procédures n'a été relevé. Le rapport des experts-conseils aux termes de l'examen indique que TC a mis en œuvre de nombreuses améliorations et s'est maintenu au même niveau que les autres ministères quand il s'agissait d'adopter des pratiques idéales et d'autres mesures d'efficacité et ce, dans l'optique d'une amélioration constante de son rendement. Les experts-conseils ont également signalé que TC accordait une très grande importance au maintien de la « qualité » en tant que résultat éminemment souhaitable des efforts opérationnels, élément omniprésent dans l'environnement axé sur la sécurité du Ministère. Il est malheureux que cet aspect ne soit pas mentionné dans votre fiche de rendement.

Les experts-conseils ont cependant recommandé des améliorations, et certaines vont dans le sens que celles qu'a proposées votre commissariat. TC est en train d'examiner les recommandations afin de déterminer les changements qui devront être apportés pour améliorer le processus d'AIIPRP.

Je tiens à vous assurer que TC est déterminé à respecter les dispositions législatives et que nous déploierons des efforts véritables pour mettre en œuvre des améliorations au cours de la prochaine année."

# Service correctionnel Canada

## Fiche de rendement sur la conformité avec les délais de réponse visés par la *Loi sur l'accès à l'information*

### I. Contexte

Depuis plusieurs années, des auteurs de demandes font parvenir au bureau du Commissaire à l'information des plaintes concernant des demandes qui se soldent par une présomption de refus. Selon toute vraisemblance, le nombre des plaintes concernant des demandes qui se soldent par une présomption de refus ne représente, à l'échelle du gouvernement, qu'une fraction du nombre réel de demandes traitées à l'extérieur des délais exigés par la *Loi sur l'accès à l'information*. On a fait ressortir le niveau élevé et inacceptable des demandes qui se soldent par une présomption de refus dans les Fiches de rendement antérieures publiées depuis 1999 par le bureau du Commissaire.

Dans le cadre du mandat proactif du bureau du Commissaire, on sélectionne chaque année un ministère (ou des ministères) en vue d'un examen. Cet examen a pour but de déterminer dans quelle mesure le ministère s'acquitte de ses responsabilités au chapitre du respect des délais imposés par la Loi pour traiter les demandes de communication établies par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Service correctionnel Canada (SCC) a été l'un des deux ministères sélectionnés cette année en vue d'un examen. Ce ministère, tout comme bon nombre d'institutions, était susceptible de faire l'objet d'un examen du fait qu'il affichait une difficulté chronique à respecter les délais de réponse. Lorsque le bureau du Commissaire reçoit un nombre élevé de

plaintes relatives à un ministère et portant sur la présomption de refus, cela peut laisser supposer l'existence, au sein de ce ministère, d'un problème plus grave relatif aux délais de réponse.

### II. Norme de notation

La présente fiche de rendement expose les résultats de l'examen mené par le Commissaire à l'information sur les statistiques du rendement de SCC du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002.

Étant donné que les Canadiens et les Canadiennes ont droit à un accès opportun à l'information (c.-à-d. dans les 30 jours ou dans les délais qui ont été prorogés en vertu de circonstances particulières), une réponse en retard équivaut à un refus. Le Parlement a énoncé l'obligation de répondre de manière opportune au paragraphe 10(3) de la Loi, lequel prévoit ce qui suit :

10(3) Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente Loi vaut décision de refus de communication.

Par conséquent, le Commissaire à l'information a adopté la norme suivante comme étant la meilleure façon de mesurer l'observation des délais par un ministère : le pourcentage de demandes reçues qui se soldent par une présomption de refus. SCC est donc évalué dans la présente fiche de rendement en fonction de la norme de notation suivante :

La Partie A de la présente fiche comprend :

- une analyse des statistiques;
- une justification de la fiche de rendement;
- une description des mesures prises par la direction pour améliorer le rendement;

■ un ensemble de recommandations visant à aider le Ministère à cet égard.

On trouvera en annexe à la présente fiche (Partie B) les divers questionnaires et réponses qui sont à la base de la notation, ainsi que des observations et des recommandations formulées dans la présente fiche de rendement.

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

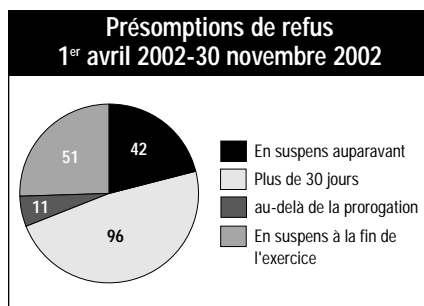
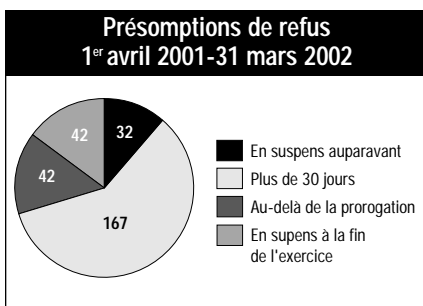
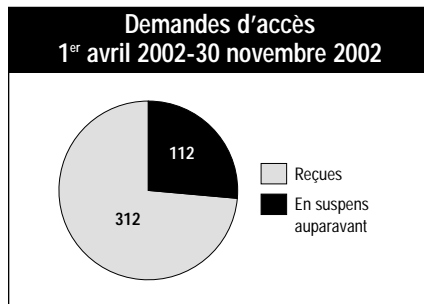
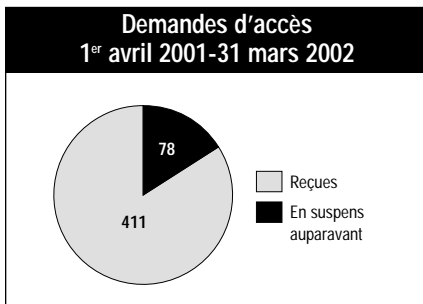
Sur cette échelle de notation, SCC obtient un F\*. Ce rendement est inacceptable. [Pour le présent exercice jusqu'au 30 novembre 2002, la proportion des nouvelles demandes par rapport aux présomptions de refus est la suivante : 312 pour 158 = 50,6%.]

### III. Données statistiques

#### 1. Demandes

Les graphiques ci-dessus tracent un portrait fidèle de l'arriéré de demandes de SCC.

Au début de l'exercice 2001-2002, la Division de l'AIPRP de SCC avait 78 demandes dont le traitement n'était pas terminé; de ce nombre, 32 (41%) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. Le début de



\* Cette note vise uniquement le respect des délais de réponse par le Ministère au 30 novembre 2002. Elle n'indique pas le rendement du Ministère dans l'application des exceptions. De façon générale, SCC applique les dispositions d'exception de la Loi avec professionnalisme et modération.

l'exercice 2002-2003 montre une croissance de l'arriéré, avec 112 demandes en suspens, dont 42 (37,5%) sont considérées comme une présomption de refus.

Étant donné que 411 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 2001-2002 et que 312 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 2002-2003 jusqu'au 30 novembre, une tendance à l'accroissement de l'arriéré de demandes considérées comme une présomption de refus peut représenter un fardeau pour la Division de l'AIPRP. Malgré les considérations relatives au non-respect, cet arriéré doit être éliminé.

Le temps nécessaire au traitement des nouvelles demandes est également une source d'inquiétude.

■ En 2001-2002, les temps de traitement de 167 demandes qui ont été terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la Loi sans qu'une prorogation de délai ait été demandée se répartissent ainsi :

- 67 (40,1%) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus
- 34 (20,4%) ont demandé de 31 à 60 jours de plus
- 19 (11,4%) ont demandé de 61 à 90 jours de plus
- 47 (28,1%) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires

■ du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, le nombre de jours supplémentaires nécessaires pour le traitement de 96 nouvelles demandes dont le délai n'avait pas été prorogé, se répartissait ainsi :

- 57 (59,4%) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus
- 24 (25%) ont pris de 31 à 60 jours de plus
- 3 (3,1%) ont pris de 61 à 90 jours de plus
- 12 (12,5%) ont pris plus de 90 jours au-delà du délai initial

■ En ce qui concerne les demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation qui n'a pas été respectée, les retards suivants ont été observés.

Des 60 demandes visées par une prorogation de délai en 2001-2002, 42 (70%) n'ont pas respecté le nouveau délai :

- 11 (26,2%) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus
- 8 (19%) ont pris de 31 à 60 jours de plus
- 3 (7,1%) ont pris de 61 à 90 jours de plus
- 20 (47,7%) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires

■ En ce qui concerne les demandes terminées et reçues du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, 11 (15,7%) n'ont pas respecté le nouveau délai :

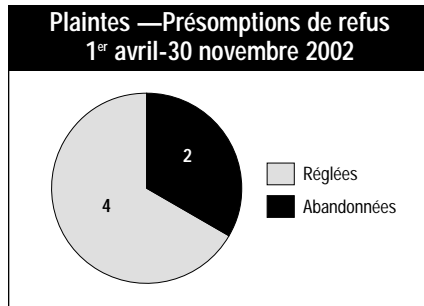
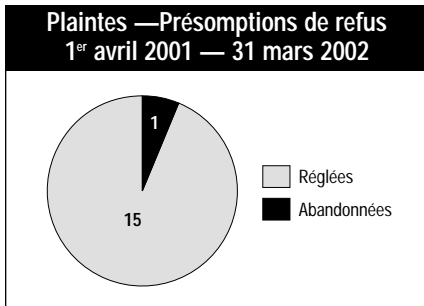
- 6 (54,5%) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus
- 3 (27,3%) ont pris de 31 à 60 jours de plus
- 1 (9,1%) a pris de 61 à 90 jours de plus
- 1 (9,1%) a nécessité plus de 90 jours supplémentaires

Au 30 novembre 2002, 51 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme une présomption de refus. On ne connaît pas la durée du traitement, au-delà du délai imposé par la Loi, de ces demandes en suspens.

## **2. Plaintes — Présomptions de refus**

En 2001-2002, le Commissariat à l'information a reçu 16 plaintes de présomptions de refus à l'encontre de SCC, dont 15 (93,7%) ont été accueillies (régérées).

Du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, le Commissariat à l'information avait reçu six plaintes de présomptions de refus. Les quatre plaintes traitées ont été accueillies (régérées).



### 3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes de communication relève de la Division de l'AIPRP, sous la direction du directeur de l'AIPRP. Le bureau est aussi responsable du traitement des demandes en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La Division comprend 31 autres employés — un coordonnateur adjoint, 22 agents et huit employés de soutien. Sur l'ensemble du personnel de l'AIPRP, un analyste principal, sept analystes et un commis se consacrent à l'AAI. On embauchera un autre analyste en avril 2003, car le directeur de l'AIPRP estime que la gestion de la charge de travail de l'AAI requiert la présence d'un analyste de plus.

### 4. Bureau de l'AAI — Budget

Le budget salarial de la Division de l'AIPRP pour 2002-2003 s'élève à 2 011 411 \$. En 2001-2002, il s'élevait à 1 063 963 \$, et les dépenses réelles ont atteint 1 536 020 \$. Le budget de 2000-2001 s'élevait à 944 983 \$, avec des dépenses réelles de 908 552 \$. SCC n'inclut plus d'années-personnes dans le budget.

Le budget de fonctionnement de la Division de l'AIPRP pour 2002-2003 s'élève à 49 000 \$. Les dépenses budgétaires s'établissaient à 157 814 \$ en 2001-2002, et à 75 140 \$ en 2000-2001.

La Division de l'AIPRP a affecté 4 376,67 \$ à la formation en 2001-2002, et 1 574,14 \$ en 2000-2001. Les chiffres concernant la formation n'incluent pas les dépenses effectuées par la Division de l'AIPRP en matière de salaire.

### 5. Temps accordé pour le traitement des demandes

Le délai de 30 jours prévu par la *Loi sur l'accès à l'information* laisse 20 jours ouvrables pour le traitement des demandes de communication qui ne font pas l'objet d'une prorogation. Les délais de traitement actuellement prévus par SCC sont indiqués ci-après. Le modèle de traitement de SCC respecte les délais imposés par la Loi et accorde 20 jours ouvrables pour répondre à une demande (qui ne fait pas l'objet d'une prorogation).

Secteur	Délai de traitement en jours
Réception, Division de l'AIPRP	1
Recherche, BRP	7
Traitement, Division de l'AIPRP*	11
Approbation déléguée, directeur de la Division de l'AIPRP, et envoi postal, Division de l'AIPRP	1

\* Dans le cadre du traitement effectué par la Division de l'AIPRP, l'examen mené par l'analyste de l'information requiert cinq jours, l'examen effectué par l'analyste principal exige deux jours, et le processus de radiation demande également deux jours. De plus, deux jours supplémentaires peuvent être alloués, au besoin, à une consultation avec les relations et les communications parlementaires (ce processus touche environ 50% des demandes de communication).

## IV. Sources des retards

De nombreux facteurs semblent expliquer le problème des retards au sein de SCC. En raison de ces retards, le traitement des demandes de communication ne respecte pas les délais imposés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

La présente fiche de rendement reflète la situation des présomptions de refus telle qu'elle se présentait en décembre 2002. SCC a mis en œuvre ou prévoit mettre en œuvre de nombreuses mesures afin de se conformer aux délais imposés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Une comparaison des renseignements statistiques relatifs aux présomptions de refus, contenus dans le Questionnaire d'analyse statistique (Section B II), montre que ces mesures commencent à produire des résultats positifs.

### 1. Manque d'information de gestion

Diverses raisons expliquent pourquoi le traitement de certaines demandes de communication ne respecte pas le délai prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*. Tous les participants qui interviennent dans le processus d'accès à l'information sont responsables de s'acquitter de leurs tâches en temps opportun. Lorsque les participants ne disposent pas d'informations leur permettant de connaître leur rendement, il est difficile de prendre des mesures correctives en vue d'améliorer la situation. Par ailleurs, en l'absence de renseignements précis concernant le rendement, on peut difficilement demander aux cadres supérieurs de prendre des mesures pour régler le problème des retards. Théoriquement, on devrait fixer des délais précis pour chacune des étapes du processus d'accès à l'information, et chacun des participants devrait recevoir des rapports courants sur le rendement. On devrait également informer les cadres supérieurs, au moyen de comptes rendus périodiques, des progrès accomplis au chapitre de la diminution

du nombre des demandes qui se soldent par une présomption de refus.

On prévoit remanier ATIPflow afin de pouvoir effectuer une gestion des cas et obtenir une information de contrôle liée à la mesure du rendement. À l'heure actuelle, on ne peut produire, à l'intention de la présente fiche de rendement, aucun rapport ni aucune statistique permettant de suivre le rendement ou d'analyser les demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus, en vue de déterminer les causes possibles de ce problème.

### 2. Sensibilisation des cadres supérieurs

Lorsque les demandes qui se soldent par une présomption de refus commencent à augmenter et à s'accumuler, entraînant un arriéré inacceptable de réponses traitées en retard, on doit en aviser les cadres supérieurs. Ils doivent également être informés des mesures correctives qui peuvent être prises dans le but de réduire le nombre des demandes qui se soldent par une présomption de refus. On ne peut élaborer de plan correctif que lorsque le ministère a analysé les causes des retards.

Afin d'assurer une surveillance efficace du processus d'accès à l'information, on devrait remettre aux cadres supérieurs des rapports courants concernant le statut des demandes, et traitant entre autres du respect des délais fixés par la Loi.

Actuellement, les cadres supérieurs ne reçoivent pas de rapport courant au chapitre du problème des retards ou du succès de certaines mesures visant à réduire le nombre des demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus.



### 3. Délégation des pouvoirs d'approbation

L'ordonnance de délégation des pouvoirs de SCC établit les pouvoirs et le processus utilisés dans la formulation des recommandations et des décisions liées aux demandes de communication. On procède actuellement à la révision de l'ordonnance de délégation en vue d'octroyer au directeur adjoint (nouveau poste) de la Division de l'AIPRP les mêmes pouvoirs que ceux délégués au directeur. La nouvelle ordonnance de délégation investit les analystes principaux au sein de la Division de l'AIPRP de pouvoirs délégués leur permettant de prendre des décisions administratives conformément à la Loi. Les décisions administratives englobent, par exemple, des estimations des droits et des prorogations de délai, en vertu de l'article 9 de la Loi.

Le Commissariat encourage SCC à réviser l'ordonnance de délégation afin d'accroître la délégation des pouvoirs au sein de la Division de l'AIPRP, conjointement avec l'élaboration du processus d'accès à l'information. Des gains de rendement pourraient être réalisés grâce à une restructuration des activités, doublée d'une délégation accrue des pouvoirs.

### 4. Fonction des communications

Le processus d'approbation de SCC alloue 13 jours ouvrables à la Division de l'AIPRP pour effectuer les tâches suivantes :

Le directeur déclare que la consultation avec Relations et Communications parlementaires est effectuée parallèlement au traitement des demandes. Le graphique contenu dans la version préliminaire du *Guide de l'utilisateur* à l'intention des BRP montre que deux des 20 jours ouvrables alloués au processus d'accès à l'information sont réservés à la consultation (lorsque cela est nécessaire).

Les renseignements qui permettraient à ATIPflow de déterminer si cette étape du processus d'accès à l'information cause des retards ne sont pas accessibles de façon régulière. Dans le cadre des accords actuels, le directeur surveille le traitement de toutes les demandes qui requièrent la participation de Relations et Communications parlementaires, et effectue un suivi quotidien afin de se tenir au courant des délais d'exécution.

Le Commissariat admet qu'il pourrait être nécessaire de disposer de documents de communication parallèlement au processus d'accès à l'information. Toutefois, le Commissariat estime qu'il n'est pas souhaitable d'allouer 10% du temps accordé au processus d'accès à l'information à la rédaction de documents de communication et d'information. On devrait satisfaire aux exigences en matière de communication en les considérant comme une fonction parallèle au processus d'accès à l'information, et non comme une étape précise de ce processus.

Tâche	Jours Alloués
Réception de la demande de communication	1
Examen des dossiers par l'analyste de l'information	5
Examen, effectué par l'analyste principal, des recommandations de l'analyste de l'information	2
Processus de radiation et préparation du lot de diffusion	2
Consultation avec Relations et Communications parlementaires concernant la communication d'informations délicates (touche environ 50% des demandes de communication)	2
Examen final et signature du directeur de l'AIPRP (y compris l'envoi postal)	1

## 5. Bureau de l'AIPRP

Le processus d'accès à l'information que suit la Division de l'AIPRP comporte un certain nombre d'étapes consistant à examiner les travaux antérieurs. L'analyste de l'information formule des recommandations qui sont ensuite examinées par l'analyste principal. Celui-ci fournit les dossiers à un commis, qui rédige les dossiers en retranchant les renseignements protégés et en établissant un lot de diffusion. On fait ensuite parvenir les dossiers au directeur, qui doit donner son approbation finale.

Le traitement des dossiers qui font l'objet d'une demande de communication semble englober de nombreuses étapes pouvant occasionner un chevauchement des efforts ou ne pas produire de valeur ajoutée. On encourage SCC à élaborer le processus d'accès à l'information de la Division de l'AIPRP (conjointement avec un examen de l'ordonnance de délégation) dans le but de déterminer si ce processus peut être restructuré afin de refléter les étapes opérationnelles à valeur ajoutée et une délégation maximale des pouvoirs au personnel.

Il semble également nécessaire de préciser les rôles, les responsabilités, ainsi que les procédures et les définitions relatives à l'entrée de données pour ATIPflow, au sein de la Division de l'AIPRP.

## 6. Plan d'amélioration de l'AAI

SCC a le mérite d'avoir pris ou de prévoir prendre des mesures afin de réduire le nombre de demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus. La comparaison entre les statistiques de l'exercice 2001-2002 et celles de la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002 montre des résultats positifs.

SCC devrait aborder le problème des retards en établissant un plan global afin de gérer les tâches nécessaires

pour parvenir à respecter substantiellement, puis totalement, les délais imposés par la Loi. Le plan devrait déterminer les sources des retards, et inclure des cibles, des tâches, des réalisations attendues, des points de repère et des responsabilités permettant de garantir le respect total des délais. Des efforts non coordonnés visant à réduire le nombre des demandes qui se soldent par une présomption de refus sont probablement moins efficaces qu'un ensemble structuré de mesures établies à la suite d'une analyse de la situation.

## 7. Secteurs opérationnels (BRP)

Les BRP doivent chercher et repérer les dossiers afin de répondre aux demandes de communication. Les BRP sont tenus de fournir les dossiers à la Division de l'AIPRP dans un délai de sept jours ouvrables. Le directeur de la Division de l'AIPRP croit que l'incapacité des BRP à respecter les délais exigés constitue la cause principale du problème des retards au sein de SCC.

À l'heure actuelle, ATIPflow n'est pas en mesure de fournir des renseignements au sujet du temps alloué aux BRP pour repérer les dossiers comparé au temps réel utilisé par ceux-ci à cette fin. SCC a téléchargé des données, à partir d'un système informatique classique, dans ATIPflow à la fin de l'an 2000, mesure qui a produit de faibles résultats pour ce qui est de la qualité des données. La Division de l'AIPRP prépare actuellement la mise en œuvre d'une nouvelle version d'ATIPflow en 2003.

La Division de l'AIPRP de SCC devrait prévoir utiliser les données d'ATIPflow afin de repérer les BRP qui ne s'acquittent pas de leur responsabilité de lui fournir des dossiers dans les délais alloués. Grâce à ces informations, on pourra déterminer les causes des retards en discutant avec les BRP, et remédier à la situation.

D'autres ministères ont conclu qu'il était utile d'inclure, dans les contrats axés sur le rendement à l'intention des gestionnaires de l'exploitation, les responsabilités de ces derniers au chapitre du traitement des demandes de communication. Les responsabilités devraient être énoncées de façon à ce qu'on puisse mesurer objectivement le rendement. Dans son rapport *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, le Groupe d'étude de l'accès à l'information suggère qu'on inclut les responsabilités liées à l'accès à l'information et à la gestion de l'information dans les descriptions de travail des agents et des gestionnaires.

## 8. Formation

Pour permettre aux BRP de s'acquitter de leurs tâches en ce qui concerne le processus d'accès à l'information, il est nécessaire d'offrir une formation relative à l'AAI et de disposer de procédures documentées, y compris de calendriers. Le personnel de la Division de l'AIPRP doit également se tenir à jour en ce qui a trait aux modifications de l'interprétation de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les dépenses consacrées à la formation du personnel de la Division de l'AIPRP ont été minimales.

Les BRP s'attendent à recevoir, en matière de formation, un ferme soutien de la Division de l'AIPRP qui leur permettra de comprendre précisément quelles sont leurs responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, plus particulièrement en ce qui concerne les délais et les prorogations. Par ailleurs, les BRP ont besoin d'obtenir des informations relatives aux procédures et aux instructions, leur indiquant comment effectuer les tâches qui leur sont attribuées dans le cadre du processus de réponse aux demandes de communication. La Division de l'AIPRP a produit une version préliminaire du *Manuel des utilisateurs* à l'intention des BRP dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le

Ministère est encouragé à terminer le manuel et à le présenter en tant que partie intégrante d'un plan de formation relative à l'AAI.

La formation est un élément essentiel des activités concernant l'AAI. Grâce à un programme de formation sur l'AAI convenablement élaboré et offert, les BRP seront en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités relativement au processus d'accès à l'information. Une approche méthodique permettra de rentabiliser au maximum les dépenses liées à la formation.

La Division de l'AIPRP devrait élaborer un plan de formation qui indique les priorités, les membres du personnel qui profitent d'une formation nouvelle ou supplémentaire, le nombre et le lieu des séances ainsi que les responsabilités de la Division de l'AIPRP dans la mise en application du programme de formation.

La Division de l'AIPRP est la mieux placée pour déterminer les priorités en matière de formation. Elle comprend dans quelle mesure les BRP connaissent la *Loi sur l'accès à l'information*, grâce aux interactions relatives aux demandes de communication, y compris les causes des situations de présomption de refus. La Division est au courant des plaintes concernant le problème du non-respect des exigences de la Loi, et est consciente des questions ministérielles qui pourraient avoir des répercussions sur la Loi.

La Division de l'AIPRP devrait également élaborer un plan de formation à l'intention de son personnel. Le plan pourrait se fonder sur une évaluation des obligations de travail de la Division, au chapitre de la gestion des demandes de communication et des résultats des plaintes provenant du bureau du Commissaire à l'information et permettant de déterminer les lacunes au chapitre des compétences.

## V. Mesures prises par la direction à l'égard du problème des retards

Le directeur de l'AIPRP juge que SCC a montré une forte volonté d'étudier les causes de ses problèmes de retard dans le traitement des demandes de communication.

Le Ministère affecte davantage de ressources financières à la dotation au sein de la Division de l'AIPRP.

Le directeur de l'AIPRP s'est fixé un objectif en ce qui concerne le rendement de sa division : d'ici six mois (juillet 2003), celle-ci devra être en voie de respecter totalement les délais de traitement qu'elle s'est fixés pour les dossiers qui découlent de son ressort. Il se peut que certains éléments empêchent la Division de respecter totalement les délais, mais l'objectif fixé est juillet 2003.

Des améliorations notables ont été enregistrées dans les secteurs suivants, tandis que le Ministère tente de réduire l'arriéré des demandes de communication et le nombre de ces dernières qui se soldent par une présomption de refus :

- L'agent de liaison de l'AAI et les BRP de secteur se rencontrent chaque semaine afin d'examiner les nouvelles demandes de communication et le statut des demandes de communication en cours et approuvées.
- On présente des exposés de l'AIPRP aux membres du personnel de SCC afin de leur faire connaître les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- Un nouveau poste de directeur adjoint a été pourvu.
- La Division de l'AIPRP effectue un contrôle hebdomadaire de la charge de travail liée à l'AAI.

- La Division de l'AIPRP réévalue actuellement le processus d'accès à l'information afin de déterminer des améliorations possibles.
- La Division de l'AIPRP a élaboré une première version préliminaire d'un *Manuel de l'utilisateur de l'AAI*.

La direction a demandé à tous les secteurs opérationnels d'accorder une plus grande priorité au traitement des demandes de communication. Cette demande a été formulée à l'occasion des réunions matinales des sous-ministres adjoints, qui se déroulent régulièrement dans le cadre du processus de gestion de SCC.

D'autres changements en cours ou prévus sont censés entraîner une amélioration du rendement et une réduction du nombre des demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus :

- La Division de l'AIPRP mettra au point le *Manuel de l'utilisateur de l'AAI*, ce qui devrait permettre d'améliorer la cohérence, de garantir le respect des politiques de l'AAI de SCC et d'accélérer le programme d'apprentissage à l'intention des nouveaux employés.
- La Division de l'AIPRP prévoit instituer régulièrement des séances de formation officielles (pour le personnel de l'administration centrale, des bureaux locaux et de l'AIPRP, suivant le niveau de répartition des ressources).
- La Division de l'AIPRP a l'intention de rédiger des lignes directrices, qui seront utilisées par l'ensemble du personnel de l'AAI, et qui seront mises à jour à mesure que les politiques ou les procédures seront modifiées.
- La Division de l'AIPRP prévoit établir un programme d'éducation et de formation permanentes visant à instruire son personnel au sujet de

l'application des exceptions, et des critères permettant de justifier le besoin de formuler des recommandations.

Il existe une cause du problème de la présomption de refus que le Ministère n'a pas été capable de régler. En vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, lorsque des renseignements personnels doivent être révélés conformément à l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, on doit en informer le Commissaire à la protection de la vie privée. Le Ministère attend la réponse du Commissariat à la protection de la vie privée avant de communiquer les dossiers. Il y a période d'attente lorsque le processus dépasse le délai prévu de 30 jours pour le traitement des demandes de communication. Cependant, le Ministère ne trouve aucune disposition dans la *Loi sur l'accès à l'information* qui pourrait permettre de proroger le délai de traitement. En raison de ce processus, environ 30 demandes de communication se sont soldées par une présomption de refus en 2001-2002.

## **VI. Recommandations**

De nombreux ministères se sont vu octroyer la note F, qui constitue un signal rouge conformément au nouveau ratio des demandes de communication qui se soldent par une présomption de refus par rapport au total des nouvelles demandes de communication. Grâce à un engagement volontaire et à des mesures bien pensées et bien exécutées, d'autres ministères ont réussi, en l'espace d'à peine deux ans, à respecter la Loi substantiellement, voire totalement. Compte tenu de ces possibilités, nous formulons les recommandations suivantes :

**1. Il incombe directement au directeur de l'AIPRP d'assurer le respect de la Loi sur l'accès à**

***l'information*, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture de respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéfectibles du ministre et du sous-ministre. En fournissant leur appui à la mise en œuvre et au suivi d'un plan d'amélioration de l'AAI, les cadres supérieurs s'engageront à respecter les délais imposés par la Loi.**

- 2. On devrait effectuer des rapports réguliers en ce qui concerne le temps réel de traitement des demandes de communication par rapport au temps prévu, et le statut des mesures prises afin de réduire le nombre des demandes qui se soldent par une présomption de refus. Ces rapports fourniront aux cadres supérieurs, aux BRP et à la Division de l'AIPRP des renseignements qui leur permettront d'évaluer dans quelle mesure l'ensemble du Ministère respecte les délais exigés par la Loi et le Ministère pour le traitement des demandes de communication.**
- 3. La Division de l'AIPRP devrait élaborer un plan de formation de l'AAI pour 2003-2004, à l'intention de son personnel et des BRP, et inclure l'introduction du *Manuel de l'utilisateur* dans la formation offerte aux BRP.**
- 4. Le ministre devrait demander par écrit au directeur de l'AIPRP de procéder à des délégations de pouvoir, afin de répondre aux demandes dans les délais prévus, que le processus d'approbation soit terminé ou non.**
- 5. Le processus d'approbation devrait être élaboré et examiné, afin que l'on puisse éliminer les étapes qui ne lui ajoutent aucune valeur, particulièrement l'attribution d'une période pour**

l'examen de Relations et Communications parlementaires. Par ailleurs, on devrait examiner l'ordonnance de délégation, afin de déterminer s'il y a lieu d'accroître la délégation des pouvoirs au sein de la Division de l'AIPRP.

6. Le Ministère devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI. Ce plan devrait déterminer les sources des retards dans le traitement des demandes de communication, et inclure des cibles, des tâches, des réalisations attendues, des points de repère et des responsabilités qui permettront d'afficher un respect substantiel de la Loi en 2003-2004 et un respect total en 2004-2005. Le Comité de la gestion supérieure du Ministère devrait surveiller le plan.
7. On devrait déterminer les causes précises du problème des demandes qui se sont soldées par une présomption de refus du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, et élaborer, pour les années à venir, des mesures correctives qui seront incluses dans le plan d'amélioration de l'AAI.
8. On devrait préparer des documents afin de préciser les définitions, les rôles et les procédures d'entrée de données pour ATIPflow au sein de la Division de l'AIPRP.
9. Une politique des frais devrait être élaborée. Le Ministère pourrait s'en servir dans le but de déterminer s'il y a lieu ou non de renoncer aux droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.
10. Si un délai prorogé ne peut être respecté, la Division de l'AIPRP devrait communiquer automatiquement avec l'auteur de la demande pour lui signaler le retard. Dans le cadre des communications avec l'auteur de la demande, la Division de l'AIPRP

devrait fournir une date prévue de réponse relativement à la demande. Cela pourrait permettre d'atténuer quelque peu la frustration de l'auteur de la demande, et peut-être éviter une plainte.

11. On devrait inclure les responsabilités relatives à l'accès à l'information dans les descriptions de travail des agents et des gestionnaires, et les contrats axés sur le rendement devraient évaluer dans quelle mesure les employés s'acquittent de leurs responsabilités.
12. Tous les nouveaux gestionnaires devraient obligatoirement suivre une formation sur l'AAI dans le cadre de leur initiation, et tous les gestionnaires devraient bénéficier de mises à jour périodiques de leur formation.

## FONDEMENTS DE LA FICHE

### I. Entrevue avec le directeur de l'AIPRP de SCC

Le 8 janvier 2003, le Commissariat a interrogé le directeur et le directeur adjoint de l'AIPRP de SCC aux fins de la présente fiche de rendement.

## II. SCC — QUESTIONNAIRE D'AUTO-VÉRIFICATION PRÉALABLE À L'ENTREVUE

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes de communication officielles présentées en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent.		1 avril 2001- 31 mars 2002	1 avril 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées	78	112
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	32	42
Partie B: Nouvelles demandes — À l'exclusion des demandes incluses dans la Partie A.		1 avril 2001- 31 mars 2002	1 avril 2002- 30 nov. 2002
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	411	312
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la <i>Loi</i> ?	158	143
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i> ?	167	96
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la <i>Loi</i> a-t-il fallu pour répondre à la demande sans <i>qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i> ?		
	1 à 30 jours :	67	57
	31 à 60 jours :	34	24
	61 à 90 jours :	19	3
	Plus de 90 jours :	47	12
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	60	70
6.A	Combien de demandes ont été traitées dans le nouveau délai?	18	59
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	42	11
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours :	11	6
	31 à 60 jours :	8	3
	61 à 90 jours :	3	1
	Plus de 90 jours :	20	1
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?		51

### **III. SCC — QUESTIONNAIRE D'EXAMEN (DÉCEMBRE 2002)**

(disponible au bureau du Commissaire  
à l'Information)

#### **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE**

"Comme vous l'avez indiqué, le SCC applique généralement avec professionnalisme et modération les dispositions de la Loi relatives aux exceptions. Pour ce qui est, particulièrement, du non-respect des délais de traitement, vous avez également signalé que les changements que nous avons apportés au cours des derniers mois avaient commencé à donner des résultats positifs. Cela n'est pas négligeable. C'est pourquoi il m'apparaît important, en plus de vous fournir nos plans d'action, de souligner quelques-unes des mesures que nous avons prises à ce jour et les résultats que celles-ci ont donnés.

Le fait de disposer d'un nombre suffisant d'employés bien formés représente l'un des aspects les plus importants d'une fonction efficace d'accès à l'information. Or, pour les neuf premiers mois de la période visée par le rapport, nous n'avions que cinq analystes affectés à l'accès à l'information. De ce nombre, trois n'avaient aucune expérience du domaine. Le nombre d'analystes est passé à sept en janvier 2002 et à huit le 1er avril 2003. De plus, un second analyste principal et un directeur adjoint ont été ajoutés à l'effectif, et les employés, qu'ils soient nouveaux ou en poste depuis un certain temps, reçoivent une formation constante. Je crois que ces initiatives permettront une réduction constante du taux de non-respect des délais au cours des prochains mois.

Vous avez signalé l'importance de traiter l'arriéré de demandes de communications en suspens. Or, l'arriéré des demandes plus anciennes a pratiquement été éliminé, et vous remarquerez (...) que nous continuons d'enregistrer des progrès considérables en vue de l'atteinte de nos objectifs pour le prochain examen mené par le Commissariat.

Je crois que vous conviendrez avec moi que les mesures que je viens de mentionner, conjuguées à celles que nous prévoyons de prendre ultérieurement, nous aideront à atteindre un niveau de service positif pour les citoyens et les citoyennes qui demandent de l'information à notre organisation."



# Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

## Fiche de rendement sur la conformité avec les délais de réponse visés par la *Loi sur l'accès à l'information*

### I. Contexte

Pendant plusieurs années, le Commissariat à l'information a reçu des plaintes à propos de demandes en situation de présomption de refus. Il est vraisemblable que, dans l'ensemble du gouvernement, le nombre de plaintes relatives aux demandes en situation de présomption de refus ne représente qu'une portion du nombre réel de demandes qui n'ont pas été traitées dans le délai prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les fiches de rendement précédentes publiées depuis 1999 par le Commissariat à l'information révèlent le volume inacceptable de demandes en situation de présomption de refus.

Chaque année, dans le cadre du mandat proactif du Commissariat à l'information, on choisit un ministère (ou des ministères) pour effectuer un examen visant à déterminer la mesure dans laquelle ce ministère se conforme aux délais réglementaires de traitement des demandes d'accès établis par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) était l'un des deux ministères choisis cette année pour examen. Le Ministère est l'une des institutions qui devaient faire l'objet d'un examen en raison de ses difficultés chroniques à respecter les délais de réponse. Lorsque le Commissariat à l'information reçoit un nombre élevé de plaintes relatives à des présomptions de refus à propos d'un ministère, cela peut être symptomatique d'un problème à cet égard.

### II. Norme de notation

Le présent rapport contient les résultats de l'examen des statistiques de rendement de TPSGC effectué par le Commissaire à l'information du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002.

Puisque les Canadiens ont le droit d'accéder rapidement à l'information (c.-à-d. 30 jours ou dans les délais prorogés dans des conditions spécifiques), une réponse tardive équivaut à un refus. Le Parlement a précisé cette exigence au paragraphe 10(3) de la Loi, qui se lit comme suit :

10.(3) Le défaut de communication total ou partiel d'un document dans les délais prévus par la présente Loi vaut décision de refus de communication.

Par conséquent, le Commissaire à l'information a adopté une norme qui constitue la meilleure mesure de la conformité d'un ministère avec les délais de réponse : pourcentage de demandes reçues qui font l'objet d'une présomption de refus. Dans la présente fiche de rendement, TPSGC est évalué selon la norme de notation suivante :

**Dans la Partie A du rapport, on trouve ce qui suit :**

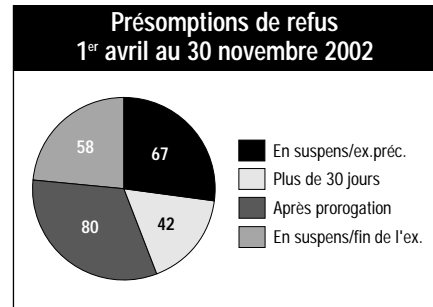
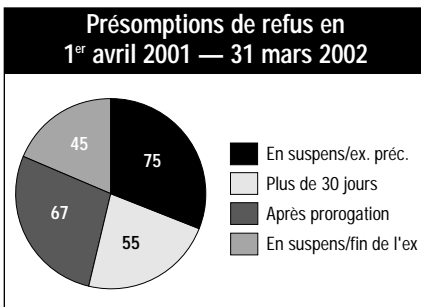
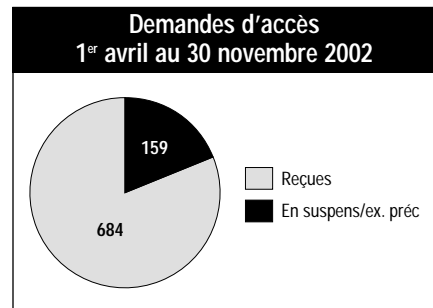
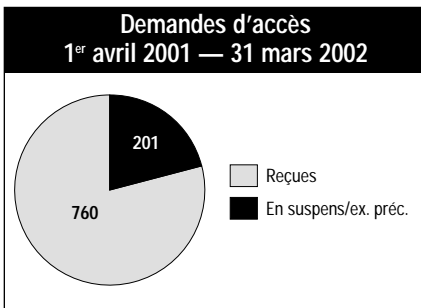
- une analyse des données statistiques;
- une explication des raisons qui justifient la fiche de rendement;

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

Selon cette échelle, TPSGC obtient la note **F**<sup>1</sup>. Ce rendement est inacceptable. [Durant l'exercice terminé le 30 novembre 2002, le rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus se chiffrait à 684:180=26,3 %.]

- une description des mesures qui sont prises par la direction pour améliorer le rendement du Ministère;
- une série de recommandations visant à aider le Ministère.

Les divers questionnaires et différentes réponses sur lesquelles se fonde la note, les observations, les recommandations de la présente fiche de rendement sont annexés au rapport.



### III. Information

#### 1. Demandes

Les tableaux ci-dessus présentent un graphique de l'arriéré des demandes de TPSGC.

Au début de l'exercice 2001-2002, la Direction de l'Accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de TPSGC avait 201 demandes en suspens, dont 75 (37,3%) étaient déjà en situation de présomption de refus. Au début de

<sup>1</sup> Cette note ne reflète que la capacité du Ministère de respecter les délais de réponse au 30 novembre 2002. Il ne s'agit pas d'une mesure du rendement du Ministère dans l'application des exceptions. En général, TPSGC applique les dispositions relatives aux exceptions de la Loi de façon professionnelle et avec restriction.

l'exercice 2002-2003, l'arriéré était de 159 demandes en suspens, dont 45 (28,3%) étaient en situation de présomption de refus.

La tendance à un arriéré continu de demandes en présomption de refus au début de l'exercice (760 nouvelles demandes reçues en 2001-2002 et 684 nouvelles demandes au 30 novembre 2002-2003) représente un fardeau pour la Direction de l'AIPRP. Sans parler des questions liées à la non-conformité, cet arriéré doit être éliminé.

Le temps requis pour traiter les nouvelles demandes révèle aussi que les délais visés par la Loi sont difficiles à respecter.

■ En 2001-2002, les délais de traitement de 55 demandes après le délai réglementaire non prorogé de 30 jours étaient les suivants :

- 47 (85,5%) ont exigé un délai supplémentaire de 1 à 30 jours
- 7 (12,7%) ont exigé un délai supplémentaire de 31 à 60 jours
- 1 (1,8%) a exigé un délai supplémentaire de 61 à 90 jours.

■ Du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, les délais de traitement supplémentaire non prorogés de 42 nouvelles demandes étaient les suivants :

- 20 (47,6%) ont exigé un délai supplémentaire de 1 à 30 jours
- 9 (21,4%) ont exigé un délai supplémentaire de 31 à 60 jours
- 6 (14,3%) ont exigé un délai supplémentaire de 61 à 90 jours

- 7 (16,7%) ont exigé un délai de plus de 90 jours.

■ Voici les délais de traitement des demandes qui ont exigé un délai prorogé qui n'a pas été respecté :

En 2001-2002, sur les 324 délais prorogés, 67 (20,7%) n'ont pas été respectés :

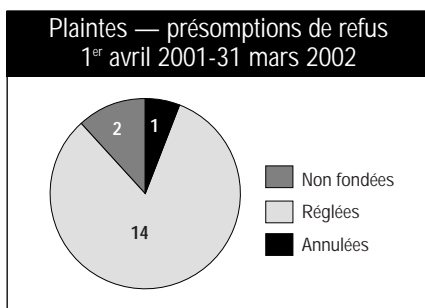
- 20 (29,8%) ont exigé un délai supplémentaire de 1 à 30 jours
- 10 (14,9%) ont exigé un délai supplémentaire de 31 à 60 jours
- 16 (23,9%) ont exigé un délai supplémentaire de 61 à 90 jours
- 21 (31,4%) ont exigé un délai de plus de 90 jours.

■ Durant le présent exercice, 80 demandes (23,4%) ont exigé un délai prorogé qui n'a pas été respecté :

- 38 (47,4%) ont exigé un délai supplémentaire de 1 à 30 jours
- 29 (36,6%) ont exigé un délai supplémentaire de 31 à 60 jours
- 10 (12,4%) ont exigé un délai supplémentaire de 61 à 90 jours
- 3 (3,6%) ont exigé un délai de plus de 90 jours.

Au 30 novembre 2002, 58 nouvelles demandes étaient en situation de présomption de refus. La période durant laquelle les demandes ont fait l'objet d'une présomption de refus ne faisait pas partie des réponses requises par le Commissariat à l'information.

## 2. Plaintes — Présomptions de refus



En 2001-2002, le Commissariat à l'information a reçu 17 plaintes relatives à des présomptions de refus de TPSGC, dont 14 (82,4%) ont été confirmées (régliées).

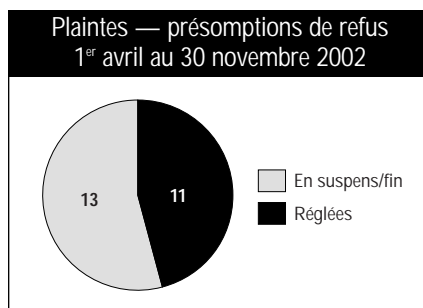
Du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, le Commissariat à l'information a reçu 24 plaintes de présomption de refus. Sur les 13 plaintes examinées, 13 (100%) ont été confirmées (régliées).

### 3. Bureau de l'AAI — Personnel

Le traitement des demandes d'accès relève la Direction de l'AIPRP et de son directeur. La Direction est aussi chargée de traiter les demandes visées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le personnel de la Direction de l'AIPRP affecté aux activités liées à l'AIPRP est formé de 26 employés : 5 chefs d'équipe, 13 agents, 5 employés de soutien, un étudiant et 2 employés en détachement. En outre, trois experts-conseils collaborent aux activités liées à l'AAI de la Direction. Le directeur de l'AAI est d'avis que le nombre d'employés n'est pas suffisant pour répondre aux besoins du Ministère en matière de traitement des demandes d'AAI (surtout parce que cinq employés qui collaboraient au traitement des demandes d'AAI ont récemment été affectés au traitement des demandes de protection des renseignements personnels).

### 4. Bureau de l'AAI — Budget

Pour 2002-2003, le budget salarial de l'AAI relatif au programme d'accès à l'information s'élève à 886 000 \$ pour



17 années-personnes. Le 29 novembre 2002, un montant supplémentaire de 311 800 \$ a été affecté à neuf employés temporaires chargés de gérer la charge de travail associée aux demandes d'accès relatives au programme de commandites. Pour 2001-2002, le budget salarial de l'AAI s'élevait à 1 270 222 \$ pour 23,5 années-personnes. Quant au budget de 2000-2001, il se chiffrait à 921 700 \$ pour 20 années-personnes.

Pour 2002-2003, le budget opérationnel de l'AAI s'élève à 187 000 \$. Le 29 novembre 29 2002, un montant supplémentaire de 251 200 \$ a été affecté à l'AAI. Le budget opérationnel de l'AAI s'élevait à 285 793 \$ en 2001-2002. Les budgets des exercices de 2000-2001 et de 1999-2000 s'élevaient à 373 874 \$ et 138 884 \$, respectivement.

La portion du budget affecté à la formation en 2002-2003 s'élevait à 11 600 \$. Ce montant se chiffrait à 21 010 \$ pour 2001-2002, à 10 855 \$ pour 2000-2001 et à 8 612 \$ pour 1999-2000.

### 5. Délais affectés au traitement des demandes

Le délai réglementaire de 30 jours comprend 20 jours ouvrables qu'on peut consacrer au traitement d'une demande d'accès sans qu'une prorogation de délai visée par l'article 9 de la Loi ne soit demandée. Les délais d'exécution actuels prévus par TPSGC figurent dans le tableau ci-dessous. Le tableau de traitement de TPSGC permet un délai de 30 jours civils pour répondre à une demande (sans prorogation).

Secteur	Délai d'exécution
Réception des demandes – Direction de l'AIPRP	1-2 jours
Récupération des documents — BPR	2-12 jours
Traitement des demandes – Direction de l'AIPRP	13-30 jours
Examen des documents qui doivent être communiqués <sup>2</sup>	23-30 jours

#### IV. Sources de retard

Un certain nombre de raisons semblent justifier le problème de retard à TPSGC, qui fait en sorte que les demandes d'accès sont traitées après le délai réglementaire visé par la *Loi sur l'accès à l'information*.

##### 1. Soutien de la haute direction

Diverses raisons expliquent l'incapacité de répondre aux demandes d'accès dans les délais établis par la *Loi sur l'accès à l'information*. La haute direction doit être informée lorsque le nombre de demandes en situation de présomption de refus commence à augmenter pour former un arriéré inacceptable de réponses tardives. La haute direction doit aussi être au courant des mesures correctives qui peuvent être prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Le plan de mesures correctives ne peut être élaboré qu'après que le Ministère a analysé les causes des retards.

Pour superviser de façon efficace le processus d'accès, la haute direction devrait recevoir régulièrement des rapports sur l'état des demandes, y compris la conformité avec les délais réglementaires. La Direction de l'AIPRP de TPSGC dispose d'informations complètes sous forme de divers rapports qui permettent d'assurer le suivi des échéances à diverses étapes du processus d'accès. On envoie aussi des rappels aux cabinets du Ministre et du sous-ministre lorsque l'échéance relative à l'examen des documents qui doivent

être communiqués à la suite de demandes intéressantes approche.

Le Ministère pourrait tirer profit de rapports plus précis et proactifs sur les demandes d'accès qui sont en situation de présomption de refus ou sur le point de l'être. On devrait reconnaître et régler le problème de présomption de refus à l'aide du soutien de la haute direction. Pour aider à trouver la solution, la haute direction exige un sommaire des délais prévus et réels concernant toutes les parties de l'organisation qui contribuent au processus d'accès.

Des rapports courants permettent à la haute direction de mesurer le rendement de l'ensemble du Ministère par rapport aux mesures de rendement planifié. Ce type de rapport fournira aussi à la haute direction les informations nécessaires pour assurer le suivi des mesures prises pour réduire le nombre de demandes en situation de présomption de refus.

##### 2. Délégation de l'approbation

L'Ordonnance de délégation de pouvoirs de TPSGC précise les pouvoirs et le processus de prise de décisions relatifs aux demandes d'accès. Cette ordonnance délègue toutes les responsabilités décisionnelles visées par la *Loi sur l'accès à l'information* au directeur de la Direction de l'AIPRP. Cinq chefs d'équipe de l'AIPRP signent, au nom du directeur, les prorogations de délais et les avis visés par l'article 27. Tous les agents de l'AIPRP signent, au nom du directeur, tous les avis de consultation envoyés aux ministères du

<sup>2</sup> En ce qui concerne les demandes « intéressantes », on joint un formulaire aux documents qui doivent être communiqués. Toutes les demandes « intéressantes » sont examinées par les cabinets du sous-ministre et du Ministre.

gouvernement. Le pouvoir de signer au nom du directeur n'est pas délégué au moyen de l'Ordonnance de délégation.

Selon d'autres ministères, la délégation des décisions administratives visée par la Loi et la prise de décisions concernant certaines exceptions contribuent à l'efficacité du processus d'accès. Par exemple, les décisions à propos des droits estimatifs peuvent être déléguées au sein de la Direction de l'AIPRP.

### 3. Processus d'approbation

L'Ordonnance donne au directeur de l'AIPRP pleins pouvoirs en matière de prise de décisions en vertu de la Loi.

En ce qui concerne les demandes d'accès « intéressantes », il existe un processus d'examen par la haute direction. Ce processus suppose la transmission des documents qui doivent être communiqués à un certain nombre de fonctionnaires de TPSGC.

En 2001-2002, 18,5% des demandes d'accès étaient considérées comme « intéressantes ». En 2002-2003, au 30 novembre, on estimait que 15% des demandes étaient « intéressantes »<sup>3</sup>.

Si des infocapsules sont nécessaires, sept jours civils sont consacrés au processus d'examen; cette période est réduite à trois jours lorsque des infocapsules ne sont pas nécessaires. Une copie des

documents à communiquer est remise à la haute direction pour examen. En même temps, copie des documents à communiquer est remise au BPR et à la Direction générale des communications.

Les formulaires utilisés dans le cadre des examens révèlent qu'un certain nombre de fonctionnaires approuvent les documents qui doivent être communiqués.

En ce qui concerne les demandes d'accès « intéressantes » avec infocapsules, il y a un maximum de trois signatures à la Direction générale et une signature à la Direction générale des communications pour confirmer la date de réception des documents pour examen.

Parallèlement à ce processus, on envoie aux cabinets du sous-ministre et du Ministre une copie des documents à communiquer où l'on doit préciser la date de réception ainsi que le nom de la personne dans chaque bureau qui l'a reçue.

La portion de la procédure relative à toutes les autres demandes d'accès « intéressantes » relève des cabinets du sous-ministre et du Ministre (procédure décrite ci-dessus).

On attribue à chaque participant au processus d'accès un délai prévu pour assumer les tâches du processus qui lui incombent. Le processus d'examen par

Avec infocapsules — Délai prévu de sept jours			Sans infocapsules — Délai prévu de trois jours		
Délai réel	N <sup>bre</sup> de demandes	% du total	Délai réel	N <sup>bre</sup> de demandes	% du total
7 ou moins	21	31	3 ou moins	2	7
8 – 15	28	42	4 – 6	7	25
16 – 23	8	12	7 – 9	11	40
24 – 30	2	3	10 – 12	4	14
31 et plus	8	12	13 et plus	4	14
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>100</b>		<b>28</b>	<b>100</b>

<sup>3</sup> Les pourcentages sont fondés sur le nombre de demandes révisées par la haute direction. Du départ, un pourcentage plus élevé de demandes furent qualifiées "d'intéressantes", mais le qualificatif fut supprimé pour diverses raisons, avant la révision de la haute direction.

la haute direction n'est pas nécessairement la cause d'une situation de présomption de refus donnée. Le tableau 1 illustre les délais réels et prévus requis par la haute direction pour effectuer sa partie de l'examen.

Sur un total de 95 demandes d'accès reçues par la haute direction, 24% ont été examinées dans le délai prévu.

Le Commissariat à l'information reconnaît qu'il est utile pour toute partie de l'organisation qui peut être touchée par la divulgation de l'information à la suite d'une demande d'accès d'être informée des documents qui sont communiqués. En disposant de renseignements sur les documents qui doivent être communiqués plutôt que de faire examiner ces documents par des parties multiples--document par document--on crée une culture axée sur la prudence. Des examens multiples retardent aussi le processus d'accès et se soldent invariablement par des présomptions de refus.

On devrait examiner le processus d'accès afin d'éliminer la nécessité des approbations multiples.

#### **4. Communications**

Une institution dispose de 30 jours civils pour répondre à une demande d'accès, à moins qu'on ne demande une prorogation de délai en vertu de l'article 9 de la Loi. Le BTR détermine les demandes « intéressantes » reçues par TPSGC et en avise le directeur de l'AIPRP.

Si des infocapsules s'imposent, on en informera les Communications. Le cas échéant, les documents qui doivent être communiqués seront envoyés aux Communications sept jours civils avant leur communication. Le processus d'examen par la haute direction se déroule au même moment (avec une autre copie des documents à communiquer). Une fois que les documents qui doivent être communiqués sont prêts, il semble qu'il

reste peu de tâches associées au traitement.

La Direction de l'AIPRP n'assure pas le suivi du délai réel requis par la Direction générale des Communications. Selon la Direction, les documents seront communiqués peu importe si la Direction générale des communications doit ou non préparer des infocapsules.

#### **5. Secteur opérationnel (BPR)**

Les BPR doivent chercher et récupérer les documents afin de répondre aux demandes d'accès. Ils sont tenus de fournir des documents à la Direction de l'AIPRP dans un délai de dix jours civils après que le bureau de l'AAI a reçu la demande.

Le délai requis pour répondre à une demande de récupération de documents soumise par la Direction de l'AIPRP est illustré au tableau 2, qui comprend les demandes de consultation reçues d'autres ministères gouvernementaux.

Le tableau 2 permet de cerner une raison pour laquelle le traitement des demandes d'accès fait l'objet de retards et se solde par des présomptions de refus : dans de nombreux cas, les BPR ne récupèrent pas les documents qui font l'objet d'une demande d'accès dans le délai établi par TPSGC.

L'un des moyens de renforcer les responsabilités associées à l'accès à l'information est de les inclure dans la description de travail des agents et des gestionnaires et de conclure des contrats de rendement visant à établir dans quelle mesure ces responsabilités sont assumées.

**Tableau 2 : Récupération de documents par les BPR,  
du 1<sup>er</sup> avril au 9 novembre 2002**

				Nombre de jours en retard					
Direction (Niveau 1)	Nbre de fois	Nbre à temps	% à temps	1-5	6-10	11-20	21-30	31-40	41
SA	486	330	67.9	82	28	41	2	2	1
Pacifique	11	6	54.0	4	0	0	0	1	0
Communi- cations	34	19	55.8	2	4	0	3	1	5
Québec	27	14	51.8	7	2	4	0	0	0
SOG	111	55	49.6	33	10	11	0	0	2
Réel	48	28	58.3	15	4	1	0	0	0
DGRH	18	10	55.5	2	2	3	1	0	0
Ontario	18	11	61.1	4	1	2	0	0	0
Traduction	2	2	100.0	0	0	0	0	0	0
Ouest	12	7	58.3	5	0	0	0	0	0
DGVE	51	14	27.5	9	6	9	4	1	8
Atlantique	28	17	60.7	5	5	1	0	0	0
CVC	11	4	36.3	4	0	1	0	0	2
SGTI	15	5	33.3	3	2	2	1	0	2

## 6. Plan d'amélioration de l'AAI

TPSGC a pris ou prévoit de prendre des mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Une comparaison des statistiques de l'exercice 2001-2002 avec celles de la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, révèle une augmentation probable de l'arriéré de demandes

d'accès en présomption de refus pour fin de comparaison d'année à année. En outre, le nombre de jours requis après l'expiration du délai réglementaire pour traiter les demandes d'accès continue d'être problématique, comme l'illustrent les tableaux 3 et 4 ci-dessous.

**Tableau 3 : Nombre de jours requis après l'expiration du délai réglementaire — sans prorogation**

N <sup>bre</sup> de jours requis	2001-2002	Du 1 <sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002
De 1 à 30 jours	47	20
De 31 à 60 jours	7	9
De 61 à 90 jours	1	6
Plus de 91 jours	0	7

**Tableau 4: Nombre de jours requis après l'expiration du délai réglementaire — avec prorogation**

N <sup>bre</sup> de jours requis	2001-2002	Du 1 <sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002
De 1 à 30 jours	20	38
De 31 à 60 jours	10	29
De 61 à 90 jours	16	10
Plus de 91 jours	21	3



Des efforts non coordonnés pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus ne sont généralement pas aussi efficaces qu'un groupe de mesures intégrées établies à la suite d'une analyse de la situation. TPSGC devrait s'attaquer au problème de retards en établissant un plan général de gestion des tâches nécessaires, afin de parvenir à une bonne conformité, puis à une conformité idéale avec les délais visés par la Loi. Ce plan devrait préciser les sources des retards et comprendre les objectifs, tâches, produits livrables, étapes clés et responsabilités permettant une conformité idéale. La haute direction devrait assurer régulièrement le suivi de ce plan.

### 7. La Direction de l'AIPRP

La Direction de l'AIPRP recourt au système ATIPflow pour gérer le volume de demandes d'accès. Ce système est capable de fournir de nombreux rapports permettant de gérer et de signaler la charge de travail. La Direction de l'AIPRP fournit régulièrement à diverses sections de TPSGC des rapports sur l'état des demandes d'accès et les délais. En outre, elle dispose à l'interne de nombreux rapports sur les délais prévus et réels associés au processus d'accès.

Le personnel de la Direction de l'AIPRP dispose d'un guide administratif complet du traitement des demandes d'accès intitulé *Formalités administratives concernant l'AIPRP*. Ces formalités ont été modifiées en novembre 2002.

La Direction de l'AIPRP emploie actuellement trois experts-conseils chargés de traiter les demandes d'accès. Ces experts-conseils (ou entrepreneurs) sont utiles durant les périodes de pointe où la charge de travail est lourde. Lorsque la charge de travail a tendance à augmenter sur une longue période, l'utilisation à long terme d'experts-conseils ne correspond

pas à une optimisation des ressources. Le financement d'un expert-conseil est considérablement plus élevé que celui d'un employé. En outre, les connaissances à propos des documents de l'organisation et du processus d'accès disparaîtront à la fin du contrat des experts-conseils.

Le Ministère ne possède pas une politique documentée sur les honoraires de traitement des demandes d'accès. La Direction de l'AIPRP devrait élaborer une politique concernant les honoraires afin de favoriser la transparence des décisions relatives aux dispenses de frais.

### 8. Documentation sur la formation et le processus

Pour que les BPR assument les tâches du processus d'accès qui leur incombent, une formation sur l'AAI et des procédures documentées (notamment en ce qui concerne les délais) sont nécessaires. En 2002-2003, l'information, y compris celle des BPR et de la Direction secteur de l'AIPRP, consistera en séances d'information qui seront tenues au besoin.

Les BPR s'attendent à recevoir un solide soutien du bureau de l'AAI sur le plan de la formation, afin de comprendre précisément quelles sont ses responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, particulièrement en ce qui concerne les délais et les prorogations. En outre, les BPR ont besoin d'informations et d'instructions sur la façon d'assumer les tâches qui leur ont été attribuées dans le cadre du processus de traitement des demandes d'accès.

TPSGC dispose d'une version préliminaire de la mise à jour complète du *Guide destiné aux agents de liaison de l'AIPRP et aux gestionnaires des BPR de TPSGC*. Le Ministère met aussi la *Politique ministérielle de l'AIPRP* à la disposition des employés sur l'intranet. La politique contient des

procédures et décrit les rôles et responsabilités des gestionnaires et employés. Les agents de liaison de l'AIPRP ont des contacts réguliers avec la Direction de l'AIPRP et en reçoivent des instructions.

La formation est un élément essentiel des activités associées à l'AIPRP. Un programme de formation sur l'AAI bien planifié et exécuté permettra aux BPR d'assumer les responsabilités du processus d'accès qui leur incombent. En outre, une approche planifiée permettra de maximiser les dépenses de formation. Il existe un besoin de stratégie en formation des BPR à TPSGC, particulièrement du fait que le personnel de liaison de l'AIPRP a fait l'objet de nombreux changements.

La Direction de l'AIPRP devrait élaborer une stratégie de formation sur l'AAI pour 2002-2003. Cette stratégie pourrait comprendre les priorités en matière de formation, le nom des employés qui pourraient tirer profit d'une formation nouvelle ou supplémentaire, le nombre et l'emplacement des séances et les responsabilités qu'il faudra assumer pour dispenser l'information et mettre en œuvre la révision du guide. La Direction de l'AIPRP est la mieux placée pour déterminer les priorités en matière de formation. Le bureau connaît le niveau de connaissance des BPR sur la *Loi sur l'accès à l'information*, grâce à son interaction avec ces derniers à propos des demandes d'accès. La Direction est au courant des plaintes concernant le non-respect des exigences de la Loi et des questions ministérielles qui peuvent avoir un impact sur la Loi.

### **9. Intervention de tiers**

L'article 27 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit le processus que doit suivre un ministère lorsqu'une demande d'accès contient des renseignements de certains tiers qui ne sont pas visés par la Loi. Dans le cadre

de ce processus, on doit aviser le tiers afin de solliciter son avis à propos de la communication ou de la non-communication de l'information. Le tiers dispose de 20 jours civils pour faire part de ces observations au Ministère.

Selon le directeur de l'AIPRP, une grande proportion des demandes d'accès reçues par TPSGC suppose l'envoi d'avis à des tiers en vertu de l'article 27. Les avis nécessaires peuvent être multiples. Voici ce qui peut empêcher le Ministère de respecter les délais visés par la Loi lorsqu'il doit transmettre des avis en vertu de l'article 27 de la Loi :

- Le nombre de consultations;
- La complexité de certaines questions;
- La nécessité d'informer les tiers et de négocier avec eux;
- Les questions logistiques associées au suivi d'avis multiples requis pour la même demande.

Le bureau de la Direction de l'AIPRP a introduit un certain nombre de mesures visant à réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Ces mesures sont décrites dans la section Réaction de la Direction du présent rapport.

Le Ministère procède à un pourcentage élevé de consultations en vertu du paragraphe 9b) de la Loi.

La Direction de l'AIPRP devrait examiner les demandes d'accès qui ont fait l'objet d'une intervention ou d'une consultation d'un tiers et qui se sont soldées par une présomption de refus, afin de déterminer si les retards étaient justifiés par des raisons systémiques. Le cas échéant, il pourra déterminer et prendre des mesures dans le cadre du plan d'amélioration de l'AAI afin de réduire le nombre de retards.

## V. Réaction de la Direction au problème des retards

TPSGC reçoit un nombre croissant de demandes d'accès à des renseignements sur les commandites.

Le nombre et la complexité de ces demandes limitent grandement la capacité de la Direction de l'AIPRP d'y répondre rapidement.

Des renseignements supplémentaires sur les causes des retards se trouvent à la Partie C, Facteurs contributifs, de la section B.II, de la fiche de rendement.

TPSGC a pris un certain nombre de mesures afin de s'attaquer au problème des présomptions de refus.

### 1. Suivi des demandes

La Direction de l'AIPRP dispose de rapports complets permettant d'assurer le suivi des délais associés au processus d'accès.

ATIPflow contient une icône qui avertit la Direction de l'AIPRP et les chefs d'équipe qu'une échéance concernant une demande d'accès approche. Puisque ATIPflow est consulté tous les jours, un agent ou un chef d'équipe prendra note des demandes dont l'échéance approche.

Les agents de l'AIPRP utilisent les rapports d'ATIPflow afin de déterminer l'état des dossiers permanents et ceux dont le délai est expiré ou sur le point de l'être. Les agents produisent aussi une liste des échéances et un rapport sur la situation.

Les agents de l'AIPRP préparent des plans d'action relatifs à diverses demandes d'AAI dont l'échéance risque d'être dépassée ou n'a pas été respectée. Ces plans visent à souligner avec précision les étapes et les dates clés associées à chaque demande d'accès et servent de guide à l'agent de l'AIPRP lorsqu'il traite la demande. Les plans d'action constituent aussi un outil d'encadrement et servent de

fondement aux discussions entre les agents et les chefs d'équipe à propos des progrès réalisés, des besoins en formation et des questions liées au rendement.

Le personnel de soutien prépare des rapports hebdomadaires qu'il envoie par voie électronique à tous les employés de la Direction de l'AIPRP. Ces renseignements sont extraits d'ATIPflow et visent à rappeler aux agents de l'AIPRP les dossiers dont l'échéance approche ou n'a pas été respectée.

Un rapport sur les échéances imminentes est préparé et envoyé au personnel chaque mercredi. Ce rapport présente les dossiers dont l'échéance se trouve dans les huit jours suivants ainsi que les demandes « intéressantes » qui doivent être traitées dans les 15 jours suivants.

Un rapport sur les dossiers qui font l'objet d'un examen par la haute direction est préparé chaque semaine et envoyé à tous les chefs d'équipe. Ce rapport présente les documents qui doivent être communiqués à la suite d'une demande « intéressante » et qui ont été envoyés aux cabinets du sous-ministre et du Ministre pour examen. Il comprend le texte de la demande, la date où la demande a été envoyée et la date où l'examen devrait prendre fin. Ce rapport vise à inciter les chefs d'équipe à assurer un suivi lorsque le délai concernant la préparation des documents qui doivent être communiqués approche ou a été dépassé.

### 2. Financement de l'AIPRP

On a augmenté considérablement, année après année, le financement de la Direction de l'AIPRP. Le nombre d'employés a aussi augmenté. En 1999-2000, 11,89 années-personnes ont été affectées au bureau de la Direction de l'AIPRP. Ce nombre est passé à 23,5 années-personnes durant l'exercice 2001-2002.

### 3. Processus d'examen

On a pris un certain nombre de mesures pour rationaliser les examens du processus d'accès. La Direction de l'AIPRP poursuit ses analyses afin de rationaliser le processus. Par exemple, seulement deux sous-ministres adjoints de la Direction générale participent maintenant au processus d'examen par la haute direction.

### 4. Formation sur l'AAI et sensibilisation

La Direction de l'AIPRP prévoit tenir des réunions mensuelles régulières avec les agents de liaison de l'AAI au cours de l'exercice 2003-2004. Le *Guide destiné aux agents de liaison de l'AIPRP et aux gestionnaires des BPR de TPSGC* révisé sera distribué à tous les employés de liaison de l'AIPRP du Ministère au début de 2003.

### 5. Retards attribuables aux tiers

Le Ministère a pris un certain nombre de mesures pour réduire le nombre de demandes d'accès en situation de présomption de refus. Une lettre est jointe aux documents envoyés aux tiers en vertu de l'article 27 de la Loi. Les tiers peuvent retourner cette lettre par télécopieur à la Direction de l'AIPRP de TPSGC afin d'autoriser la transmission de documents qui font l'objet d'un avis à un tiers.

L'agent de l'AIPRP communiquera avec le tiers peu après la transmission de l'avis, afin de confirmer si le tiers l'a bien reçu et de lui expliquer le processus associé aux avis visé par la Loi.

## VI. Recommandations

On doit féliciter le Ministère pour la qualité de l'imposante documentation qui soutient les renseignements du questionnaire d'examen. Cela révèle une volonté de bien faire les choses.

Un certain nombre de ministères ont obtenu la note F (signal rouge) pour leur rapport entre les nouvelles demandes et les présomptions de refus. Grâce à un engagement délibéré, à des mesures bien planifiées et exécutées, d'autres ministères sont parvenus à une bonne conformité et à une conformité idéale et ce, dans des délais aussi court que deux ans. En nous fondant sur ces réalisations, nous formulons les recommandations suivantes :

1. **Le directeur de l'AIPRP est directement responsable de la conformité avec la Loi sur l'accès à l'information et devrait jouer un rôle de chef de file en établissant une culture axée sur la conformité dans l'ensemble de TPSGC. Un tel rôle exige le soutien inconditionnel et l'approbation du Ministre et du sous-ministre. La contribution de la haute direction à l'élaboration et au suivi du plan d'amélioration de l'AAI constitue un engagement à respecter les délais visés par la Loi.**
2. **On devrait présenter régulièrement à la haute direction des rapports sur les délais prévus et réels requis pour traiter les demandes d'accès et sur l'état des mesures prises pour réduire les demandes en situation de présomption de refus. Ces rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et à la Direction de l'AIPRP les informations nécessaires pour mesurer la conformité de l'ensemble du Ministère avec les délais requis par la Loi et TPSGC pour traiter les demandes d'accès.**

3. L'ordonnance de délégation devrait être modifiée pour refléter toute délégation de pouvoirs décisionnels au sein de la Direction de l'AIPRP. On encourage le Ministère à déléguer les décisions administratives visées par la Loi aux chefs d'équipe et agents de l'AIPRP, et à déterminer si les pouvoirs décisionnels à propos des exceptions peuvent aussi être délégués.
4. Le Ministre devrait ordonner par écrit au directeur de l'AIPRP d'exercer son pouvoir délégué de répondre aux demandes dans les délais prévus, que le processus d'approbation soit terminé ou non.
5. On devrait examiner le processus d'approbation afin de supprimer les multiples étapes d'examen du processus.
6. TPSGC devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI. Ce plan devrait présenter les sources des retards et comprendre les objectifs, tâches, étapes clés, responsabilités et produits livrables associés à l'AAI. Le comité des cadres supérieurs du Ministère devrait assurer le suivi de ce plan.
7. Les raisons spécifiques pour lesquelles les demandes d'accès font l'objet d'une présomption de refus au 30 novembre du présent exercice devraient être cernées, et des mesures correctives devraient être élaborées et intégrées dans le plan d'amélioration de l'AAI.
8. Pour 2003-2004, on devrait élaborer une stratégie de formation qui comprend les priorités, le nom des employés de TPSGC qui reçoivent une formation nouvelle ou supplémentaire, le nombre et l'emplacement des séances et les responsabilités de l'AIPRP en matière de formation.
9. TPSGC devrait se fixer pour objectif de parvenir à une bonne conformité avec les délais visés par la Loi pour 2003-2004 et à une conformité idéale pour 2004-2005.
10. Une formation sur l'AAI devrait être obligatoire pour tous les gestionnaires, y compris les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation.
11. On devrait examiner le recours aux experts-conseils qui contribuent au traitement des demandes lorsque la charge de travail est trop lourde durant une longue période, afin de déterminer quelle est la meilleure façon d'optimiser les ressources humaines.
12. Le Ministère devrait élaborer une politique d'honoraires qui lui permettra de déterminer quand il peut renoncer aux honoraires en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.
13. Les responsabilités associées à l'accès à l'information devraient être incluses dans la description de travail des agents et gestionnaires lorsque cette mesure est appropriée. Les contrats de rendement devraient mesurer dans quelle mesure les responsabilités sont assumées.

## **FONDEMENT DU RAPPORT**

### **I. Entrevue avec le directeur de l'AIPRP de TPSGC — 7 janvier 2003**

Le 7 janvier 2003, le directeur de l'AIPRP de TPSGC a été interrogé dans le cadre de la présente fiche de rendement.

### **EXTRAIT DE LA RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE AU RAPPORT D'ÉTAPE**

"Le ministre et moi-même souscrivons pleinement au programme d'accès à l'information du Ministère et cherchons constamment à améliorer le rendement de celui-ci en matière de respect des délais. Ainsi que vous l'avez souligné, la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a désormais des éléments solides dont elle peut s'inspirer pour élaborer un plan d'amélioration au cours du présent exercice.

Des treize recommandations faites par le Commissariat, je me réjouis de vous faire savoir que nous avons rationalisé notre processus d'approbation des demandes qui avait été qualifié d'« intéressant », que nous avons examiné les causes des retards au sein du Ministère et que nous sommes en train d'élaborer le plan d'amélioration. De plus, la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels augmentera le nombre de séances d'information qui seront données pendant l'exercice et est en train d'élaborer des rapports sur le respect des délais qui seront régulièrement transmis aux cadres supérieurs de la Direction générale.

Je puis vous assurer que TPSGC étudiera et examinera sérieusement chacune de vos recommandations lorsqu'il s'agira de déterminer les mesures les mieux à même de nous permettre d'améliorer notre taux de respect des délais."

## II. TPSGC — QUESTIONNAIRE D'AUTOÉVALUATION PRÉCÉDANT L'ENTREVUE

Questionnaire aux fins d'analyses statistiques à propos des demandes officielles effectuées en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>			
Partie A : Demandes reportées de l'exercice précédent		1 <sup>er</sup> avril 2001- 31 mars 2002	1 <sup>er</sup> avril 2002- 30 nov. 2002
1.	Nombre de demandes reportées	201	159
2.	Demandes reportées à partir du dernier — en présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	75	45
Partie B : Nouvelles demandes – à l'exclusion des . demandes incluses dans la partie A		1 <sup>er</sup> avril 2001- 31 mars 2002	1 <sup>er</sup> avril 2002- 30 nov. 2002
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	760	648
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la Loi?	350	254
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?</i>	55	42
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la Loi a-t-il fallu pour répondre à la demande sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée?		
	De 1 à 30 jours	47	20
	De 31 à 60 jours	7	9
	De 61 à 90 jours	1	6
	Plus de 91 jours	0	7
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	324	342
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	129	82
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	67	80
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	De 1 à 30 jours	20	38
	De 31 à 60 jours	10	29
	De 61 à 90 jours	16	10
	Plus de 91 jours	21	3
7.	Au 30 novembre 2002, combien de demandes étaient en situation de présomption de refus?		58

8. Utilisez cette partie pour décrire tout aspect particulier d'une demande ou d'un type de demande pouvant rendre le traitement de celle-ci plus difficile ou plus long :

### **La demande d'AAI moyenne à TPSGC**

En moyenne, chaque demande suppose la récupération de 315 pages de documents et exige la consultation de deux ministères gouvernementaux et de deux tiers. Chaque agent de l'AIPRP gère environ 15 demandes d'accès en même temps.

### **Consultations demandées par d'autres ministères à propos de l'AAI**

Il existe une tendance notable à l'augmentation du nombre de consultations demandées par d'autres ministères à propos de l'AAI, augmentation proportionnelle à celle du volume de documents à examiner (qui a presque doublé). Durant l'exercice 2000-2001, le Ministère a reçu 169 demandes de consultation associées à 6 722 pages de documents; en 2001-2002, il a reçu 186 demandes de consultation associées à 13 751 pages; et du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, 151 demandes de consultations concernaient 13 080 pages de documents.

Le bureau de l'AIPRP doit établir un équilibre entre la nécessité de respecter les délais législatifs des autres ministères qui consultent TPSGC à propos d'un nombre croissant de documents et celle de respecter les délais associés à ses propres demandes d'AAI.

### **Transmission d'avis à des tiers en vertu de l'article 28 de la Loi sur l'accès à l'information**

Se reporter à la section 15b) du Questionnaire.

En tant qu'organisme de services courants, TPSGC traite un grand volume de demandes d'AAI associées aux activités immobilières et aux activités d'approvisionnements gérées au nom d'autres ministères du gouvernement. Ces activités, d'une complexité variable, vont du simple approvisionnement de fournitures de bureau à l'exécution d'importants projets d'approvisionnement de la Couronne (hélicoptères, avions à réaction, etc.).

Durant l'exercice 2001-2002, le bureau de l'AIPRP a procédé à 710 consultations de tiers. En général, la conformité avec l'article 28 de la *Loi sur l'accès à l'information* est un processus logistique et juridique qui engendre des retards. Les employés du secteur doivent :

- veiller à ce que chaque tiers ne soit consulté qu'une fois;
- s'assurer que seuls les documents appropriés sont envoyés à chaque tiers;
- informer les tiers à propos du processus afin d'éviter des litiges inutiles;
- assurer un suivi auprès des tiers afin de s'assurer que leurs droits sont respectés et que les renseignements appropriés sont protégés;
- tenir les demandeurs au courant lorsque des problèmes surgissent.

### **Consultation d'autres ministères gouvernementaux**

En 2001-2002, le bureau de l'AIPRP a procédé à 417 consultations à propos des renseignements qu'il détient sur les activités d'autres ministères.



En général, le bureau demande des prorogations de délais de 60 jours afin de pouvoir consulter d'autres ministères du gouvernement, notamment à propos de documents confidentiels du cabinet.

Même si la plupart des consultations prennent fin dans les 30 jours après l'envoi de l'avis, celles qui concernent le Bureau du Conseil privé exigent fréquemment un délai supplémentaire. Cette situation se complique étant donné que TPSGC consulte fréquemment le BCP à propos d'informations qui se trouvent dans des parties de documents. Puisque les documents confidentiels du cabinet ne peuvent pas tous être localisés facilement, il peut être nécessaire d'envoyer plusieurs avis de consultation pour la même demande, et certains avis sont envoyés lorsque le processus est déjà bien entamé.

***Siemens Canada Limited c. Canada (Ministre de TPSGC) 2001, CFSPI 1202***

Le 5 novembre 2001, la Section de première instance de la Cour fédérale a ordonné que tout renseignement obtenu auprès de tiers en vertu de l'article 16 de la *Loi sur la production de défense* (LPD) fasse l'objet de la exception obligatoire visée par l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* (art. 30 de la LPD).

À la lumière de cette décision judiciaire, le bureau de l'AIPRP de TPSGC et le ministère de la Justice ont entrepris des discussions à propos de ces répercussions sur la procédure et du nouveau contenu des avis envoyés aux tiers.

Comme ces discussions se sont déroulées sur plusieurs mois, le traitement de plus de 30 demandes d'accès visées par la LPD a fait l'objet d'importants retards durant l'exercice 2001-2002.

## **Demandes de commandites**

Depuis l'exercice 1999-2000, le nombre de demandes d'AAI concernant des demandes de commandites a augmenté de façon spectaculaire. Du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> septembre 2001, 18% des demandes d'AAI qui ont été reçues avaient trait aux commandites. Du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2002, ce pourcentage était passé à 31%.

Par conséquent, le traitement des demandes d'AAI a fait l'objet de retards pour les raisons suivantes :

- le grand volume de demandes de commandites reçues sur une courte période;
- la nécessité d'établir des liens efficaces avec d'autres secteurs de TPSGC et avec Communication Canada, afin de répondre aux besoins en communication du Ministre et du Ministère et de s'assurer qu'on adopte une approche uniforme à l'égard du traitement des demandes d'AAI semblables;
- la nécessité de réaffecter les employés et experts-conseils actuels de l'AAI afin qu'ils soient spécialisés dans le traitement de ces demandes;
- la nécessité d'embaucher et de former de nouveaux employés affectés à l'AAI.

Ces facteurs ont eu un impact considérable sur la conformité avec les délais associés aux demandes de commandites et, pendant une courte période, sur la conformité avec les délais concernant toutes les autres demandes d'AAI.

## **III. III. TPSGC — QUESTIONNAIRE D'EXAMEN (FÉVRIER 2003)**

(disponible au Commissariat à l'information)