

À la mémoire de

**R. Peter Gillis
1947—1999**

**Un officier qui a servi avec distinction
les valeurs de la transparence et du respect de la vie privée**



Rapport annuel
du Commissaire à l'information
1998-1999

[TRADUCTION]

« C'est la connaissance qui assure au soi son brillant
rayonnement. »

— Les Upanishads —

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

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais)
Télécopieur (613) 995-1501
Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190
accessca@infoweb.magi.com
<http://infoweb.magi.com/~accessca/index.html>

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1999
N° de cat. IP20-1/1999

ISBN 0-662-63351-2

« 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 1999

L'honorable Gildas Molgat
Président
Sénat
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

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

juin 1999

L'honorable Gilbert Parent, député
Président
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

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

Table des matières

Mandat	1
Les premières impressions	2
Un éloge bien mérité.....	2
Le sceau de l'indépendance.....	3
Modernisation de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i>	4
Du sensationnel au ridicule : les délais	6
Fiches du rendement ministériel.....	6
L'approche du classement	7
Leçons.....	8
Améliorez-vous ou écarterez-vous.....	9
Bureau du Conseil privé	9
Ministère de la Justice.....	10
Secrétariat du Conseil du Trésor	11
Crise dans la gestion de l'information	14
Blâmer le messenger	15
Rôle du Parlement.....	16
Enquêtes	18
Rigueur des enquêtes	19
La <i>Loi sur l'accès à l'information</i> devant les tribunaux	26
A. Le rôle de la Cour fédérale	26
I. Gestion des cas de litige relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale	26
B. Le Commissaire devant les tribunaux	29
I. Cas réglés—Le commissaire en tant que demandeur	29
II. Cas en cours—Le commissaire en tant que demandeur.....	31
III. Affaires en cours—Le commissaire en tant qu'intimé de la Cour d'appel	37
C. Cas devant les tribunaux n'impliquant pas le Commissaire à l'information	38
D. Changements législatifs	43
I. Paragraphe 67.1—Infraction relative à l'entrave du droit d'accès prévu par la <i>Loi</i>	43
II. Nouvelles institutions du gouvernement.....	44
III. Nouvelles dispositions relatives au secret.....	45
IV. Projets de loi émanant de députés sur la réforme de la <i>Loi sur l'accès à</i> <i>l'information</i>	46
Quelques cas en brefs	47

Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1998-99	75
Examens des délais de communication	77
A. Revenu Canada—Données statistiques	77
B. Citoyenneté et Immigration Canada—Données statistiques	82
C. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international—Données statistiques	86
D. Santé Canada—Données statistiques	90
E. Défense nationale—Données statistiques	97
F. Bureau du Conseil privé—Données statistiques	102
Gestion intégrée	107
Annexe 1—Changements législatifs proposés	110

Mandat

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

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

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

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

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

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

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

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

Les premières impressions

Le premier rapport annuel au Parlement d'un nouveau Commissaire à l'information est une occasion en or de jeter un regard sur l'avenir, de faire des prévisions et d'établir des objectifs. Le passé (au moins jusqu'au 1^{er} juillet 1998, date à laquelle le nouveau commissaire est entré en fonction), quelqu'un d'autre s'en est occupé; les sept prochaines années seront sous la responsabilité du nouveau Commissaire.

Un éloge bien mérité

Et pourtant, la seule façon valable de commencer ce nouveau mandat est justement de retourner au passé pour rendre hommage à l'ancien Commissaire à l'information, M. John W. Grace. Pendant sept ans, de 1983 à 1990, M. Grace a occupé le poste de Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Par la suite, de 1990 à 1998, il a poursuivi, à titre de Commissaire à l'information, l'effort pour améliorer la transparence du gouvernement. En vérité, ces deux rôles sont tout à fait complémentaires, surtout entre des mains expertes. Les deux droits, soit le droit de savoir et le droit à la vie privée, font vraiment déplacer le pouvoir de l'État au citoyen. Chacun de ces droits est enrichi par le respect de l'autre droit.

De son propre aveu, le fait de présider à la mise en oeuvre de la *Loi sur l'accès à l'information* a été, et de loin, le plus grand défi qu'il ait eu à relever. Les hauts fonctionnaires apprécient instinctivement le droit à la

vie privée (surtout la leur), relation qu'ils n'entretiennent pas naturellement avec la transparence. C'est avec un art que seuls des parents expérimentés possèdent (six enfants dans son cas), que John Grace a pu guider l'évolution de la *Loi sur l'accès à l'information* pendant sa période troublée de l'adolescence jusqu'aux débuts de sa vie adulte.

Les Canadiens doivent être reconnaissants à John Grace de la détermination sans faille dont il a fait preuve pour que les fonctionnaires respectent et même fassent leurs directives du Parlement à l'encontre du secret dans l'administration publique. Il s'est évertué à résoudre les problèmes à l'extérieur des tribunaux. Pourtant, les quelques affaires qu'il a menées devant la cour, dont un cas contre l'ancien premier ministre Mulroney (pour forcer la divulgation des sondages sur l'unité), ont montré qu'il cache vraiment une main de fer dans son gant de velours. Même la polémique publique qui a entouré son départ (il exhortait le gouvernement à ne pas le remplacer par un membre de la fonction publique) a rappelé aux parlementaires, au gouvernement et au public que John Grace ne percevait pas son rôle comme un travail, mais comme une mission. Et tout ce que John Grace a accompli, il l'a fait avec sagesse, courtoisie, intelligence et charme. Nous ne sommes pas prêts de l'oublier.

Le sceau de l'indépendance

Le processus de nomination d'un nouveau Commissaire à l'information a démontré l'importance que les parlementaires accordent à l'indépendance du Commissaire à l'information. Ils ont clairement fait savoir que la première personne proposée par le gouvernement, une fonctionnaire haut placée de longue date, n'avait pas la distance nécessaire à l'égard du gouvernement pour faire preuve de l'indépendance nécessaire. Il faut dire, à sa décharge, que la candidate a reconnu le bien-fondé des préoccupations des parlementaires et a volontairement retiré sa candidature.

En outre, les députés et les sénateurs ont insisté pour avoir la possibilité d'interroger le Commissaire avant de voter pour sa nomination. Cet examen minutieux, une première pour la Chambre des communes et le Sénat, marque un développement sain pour le processus de nomination des agents du Parlement (commissaire à l'information, commissaire à la protection de la vie privée, commissaire aux langues officielles, directeur général des élections et vérificateur général). On peut douter de la validité d'un tel processus pour d'autres nominations, mais il semble tout à fait approprié pour les agents du Parlement.

Pour le nouveau Commissaire à l'information, entré en poste le 1^{er} juillet 1999, soit le jour du 15^e anniversaire de la promulgation de la *Loi sur l'accès à l'information*, ce nouveau rôle représente un cadeau inattendu dans sa carrière. Avec le député Jedd Baldwin (progressiste-conservateur de Peace River), le

nouveau Commissaire à l'information était, en tant que député libéral, un des promoteurs de l'accès à l'information au début des années 1970. Il a eu le privilège d'autoriser certaines parties de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'approbation de sa nomination par la Chambre et le Sénat lui fournit une occasion unique de poursuivre le travail qu'il a commencé il y a près de trente ans.

J'aimerais ouvrir une parenthèse sur la question de l'indépendance du Commissaire à l'information. Le poste de Commissaire à l'information relève du portefeuille du ministre de la Justice, et c'est bien malencontreux, car cela sape l'indépendance réelle et apparente du Commissaire. Après tout, le ministre de la Justice est aussi forcément l'adversaire dans les procédures interjetées par le Commissaire à l'information. Par ailleurs, le ministre participe également, ces temps-ci, aux procédures pour réduire le champ de compétence du Commissaire. Sans compter que le ministre de la Justice est aussi le conseiller juridique de tous les ministères au sujet desquels le Commissaire à l'information reçoit des plaintes de la part du public.

De toute évidence, on comprend mal, dans le contexte, que le ministre puisse avoir son mot à dire sur la présentation au Conseil du Trésor des demandes de ressources du Commissaire à l'information. C'est simple, même si le ministre s'efforçait de ne pas s'interposer, tant que la possibilité existe pour lui de faire des pressions sur le Commissaire en brandissant la menace de son pouvoir

sur les ressources, l'apparence même de l'indépendance serait diminuée.

Devant cette possibilité d'ingérence, il est plus que temps de retirer le Commissariat à l'information du portefeuille de la Justice. Or, bien des organisations pourraient l'accueillir, qui ne sont pas normalement en position d'adversaire avec le Commissaire. Le vice-premier ministre, ou le leader du gouvernement à la Chambre, ou peut-être même le président du Conseil du Trésor (le ministre responsable de la *Loi sur l'accès à l'information*) pourrait prendre la responsabilité du portefeuille dont relève le Commissariat à l'information. Cette proposition a été soumise au gouvernement et est actuellement à l'étude.

Modernisation de la *Loi sur l'accès à l'information*

Cette question, celle de l'indépendance du Commissaire, n'est qu'une des nombreuses questions qui doivent être examinées dans un examen détaillé de la *Loi sur l'accès à l'information*. Depuis l'adoption de cette loi en 1983, la technologie de l'information et le contexte gouvernemental dans lequel la *Loi* s'applique ont évolué de manière étonnante. Dès 1986, le Comité de la justice a examiné le fonctionnement de la *Loi sur l'accès à l'information* et a recommandé à l'unanimité des changements généraux pour la renforcer et la mettre à jour relativement aux développements technologiques. Depuis lors, aucun gouvernement n'a fait preuve de la motivation nécessaire pour mettre en oeuvre les suggestions de

modifications et se pencher, grâce à la loi, sur la persistance de cette culture du secret qui mine l'administration fédérale.

Le sentiment de frustration à l'égard des faiblesses de la *Loi* s'est récemment étendu à l'ensemble des députés, toutes convictions politiques mélangées. C'est bien simple, ils trouvent plus facile d'utiliser la *Loi sur l'accès à l'information* pour accéder à l'information gouvernementale plutôt que les procédures de la Chambre des communes. Comme ils se servent souvent de ce moyen, ils sont au courant des longs délais que supposent les interminables discussions, les avis aux médias et les notes d'information aux ministres. La patience des députés est aussi mise à rude épreuve dès qu'ils ont affaire à un fonctionnaire un peu trop zélé et conservateur chez qui une demande de l'opposition déclenche automatiquement un signal d'alarme et qui réagit par un secret excessif.

Cette frustration a donné lieu à une avalanche de projets de loi d'initiative parlementaire (voir page 46, pour plus de détails) en vue de renforcer la *Loi* : notamment en élargissant l'application à un plus grand nombre d'institutions comme les sociétés d'État et même le Parlement; en limitant la portée des exceptions à la *Loi* qui permettent de se cacher derrière le secret; en créant de nouvelles infractions pour ceux qui vont à l'encontre des droits établis par la *Loi*; en élargissant la portée générale de la *Loi*, en commençant par une modification de son nom, de *Loi*

sur l'accès à l'information à « loi sur la transparence gouvernementale ».

Au moment de la rédaction du présent rapport, un seul projet de loi d'initiative parlementaire avait survécu au triage procédural de la Chambre des communes, ce qui est un exploit en soi, et à celui du Sénat. En fait, il est maintenant promulgué. Selon le nouveau texte de loi, proposé par M^{me} Colleen Beaumier, députée de Mississauga-Ouest, la destruction, la modification ou la dissimulation d'un dossier dans le but de nier un droit en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* constitue un délit. En outre, toute personne qui propose ou conseille à une autre personne de détruire, de modifier ou de dissimuler un dossier dans le même but, ou qui pousse une autre personne à le faire, commet également un délit. Pour une condamnation à ce titre, le coupable est passible d'une peine maximale d'emprisonnement de deux ans ou d'une sanction pécuniaire de dix mille dollars, ou les deux.

L'adoption du projet de loi de M^{me} Beaumier lance un puissant message aux représentants de l'État, élus ou non. Les parlementaires et les électeurs apprécient le droit de savoir que leur assure la *Loi sur l'accès à l'information* et ne tolèrent pas que des fonctionnaires puissent agir à l'encontre de ce droit.

Mais ce changement, tout important qu'il soit, n'est pas suffisant. Il est plus que temps de mettre en branle un processus public exhaustif pour la refonte de la *Loi sur l'accès à l'information*. Une des priorités de ce nouveau Commissaire est de

convaincre le Parlement et le gouvernement d'entamer un examen public de la *Loi* par un comité parlementaire.

Le Commissariat à l'information est prêt à aider, de façon non partisane, au processus de refonte. En 1993-1994, l'ancien Commissaire à l'information a émis des propositions complètes pour la modification de la *Loi*. En 1995-1996, il a ajouté à ces propositions des recommandations détaillées pour la réforme des règles de secret du Cabinet. (Vous trouverez un sommaire des propositions du Commissaire à l'information à l'annexe I du présent rapport.) En outre, un grand nombre de recommandations unanimes de changements mises de l'avant par le Comité sur la justice en 1986 (après son examen des trois premières années après l'adoption de la *Loi*) demeurent convaincantes. L'administration publique a également examiné la *Loi* sous tous les angles et elle est également prête à participer à un examen public de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les parlementaires et les Canadiens savent instinctivement la vérité sur la position récemment articulée par la Cour suprême du Canada : la *Loi sur l'accès à l'information* est un instrument indispensable pour qui veut préserver la responsabilité gouvernementale et une démocratie saine. Les parlementaires et les Canadiens savent instinctivement que les gouvernements se méfient de la transparence et des outils qui les forcent à aller dans cette voie. Mais ils savent également que ce sont eux, et

non les gouvernements, qui doivent veiller à conserver ce droit dans toute sa vigueur.

Les parlementaires ont insisté pour une réforme en 1986, mais ils ont laissé l'établissement de l'échéancier aux différents ministres de la Justice qui ont suivi. Ils ont tous fait des promesses, mais aucun ne s'est attelé à la tâche. Il est plus que temps pour les parlementaires et les Canadiens d'insister, avec passion et ardeur, pour que le droit de savoir fasse dignement partie de notre trousse de survie collective pour le nouveau millénaire.

Du sensationnel au ridicule : les délais

Avec la *Loi sur l'accès à l'information* venait la promesse implicite que la culture chérie depuis longtemps par la fonction publique (de gouverner dans le secret) allait changer. Or, cette promesse ne s'est jamais concrétisée. La croyance paternaliste que partagent de nombreux fonctionnaires, selon laquelle ils savent mieux que quiconque ce qu'il faut révéler aux citoyens et quand il faut le faire, a résisté. Aux plus hauts niveaux de l'administration, l'expression officielle de l'éthique des fonctionnaires souligne leur rôle de « serviteurs » (c.-à-d. qu'ils ne doivent pas être vus ni entendus, et qu'ils doivent obéir sans rendre de comptes), plutôt que leur rôle « public » (la responsabilité, le professionnalisme, l'obéissance devant la loi et l'intérêt public). L'obligation ministérielle de rendre des comptes est trop souvent interprétée comme signifiant que le public n'a pas à être tenu au courant des agissements des fonctionnaires ni

des conseils qu'ils donnent à leur ministre.

On peut se demander si cette idée est vraiment un signe de respect envers les élus ou si elle ne sert pas plutôt un but intéressé? Les fonctionnaires se préoccupent-ils réellement de conserver une relation de confiance avec les ministres ou s'inquiètent-ils plutôt du fait que la qualité et la nature de leurs conseils puissent être examinées et remises en question?

La *Loi sur l'accès à l'information* a réussi à forcer les fonctionnaires à révéler une plus grande quantité de renseignements (mais elle n'a pas eu d'effet sur la culture du secret). La preuve, s'il en est, que les anciennes façons de faire persistent tient aux monstrueux délais qu'on impose aux demandeurs d'information dans toute l'étendue du système. Ces délais démontrent la capacité de la fonction publique (à dessein ou par incompetence ou les deux) d'aller à l'encontre d'une volonté clairement exprimée par le Parlement.

Fiches du rendement ministériel

Dans presque tous les rapports annuels précédents du Commissaire à l'information, le problème des délais a dû être abordé puisqu'il représente un pourcentage croissant de l'ensemble des plaintes. Actuellement, les plaintes relatives aux délais représentent presque 50 p. 100 des plaintes. Et pourtant, le problème demeure en grande partie dissimulé par le fait que le Conseil du Trésor ne recueille pas de statistiques à ce sujet et n'en fait pas rapport au Parlement, comme la *Loi* l'exige.

Étant donné la rareté des données, le Commissariat à l'information a mené, en 1996, des études sur le rendement de six ministères : Citoyenneté et Immigration (CIC), Affaires étrangères et Commerce international (MAECI), Santé Canada (SC), Défense nationale (DN), Bureau du Conseil privé (BCP) et Revenu Canada (RC). Dans le rapport annuel de 1996-1997, on a rapporté les mauvaises nouvelles. Dans le rapport annuel de l'année suivante, on a fait état des mesures correctives prises par les ministères en cause.

Cette année, après plus d'un an pour corriger ces problèmes, les statistiques sont là et les ministères rentrent dans les rangs. De 35 à 85 p. 100 des demandes reçues par ces ministères n'ont pas obtenu de réponse dans les délais prescrits par la *Loi*.

L'approche du classement

Le Parlement a clairement stipulé, dans la *Loi sur l'accès à l'information*, que le caractère opportun des réponses importait

autant que les réponses elles-mêmes. Le paragraphe 10(3) de la *Loi* stipule qu'un retard dans les délais prévus équivaut à un refus de communiquer l'information. Par conséquent, le Commissaire à l'information a adopté, comme mesure du rendement, le pourcentage des demandes qui sont devenues l'équivalent d'un « refus de communication » en vertu du paragraphe 10(3). Cette norme est à la fois objective et généreuse à l'égard des ministères. Elle est généreuse parce qu'elle n'insiste pas, comme elle le pourrait, pour que la mesure du rendement soit le pourcentage de demandes n'ayant pas reçu de réponse dans les délais réglementaires de 30 jours. En fait, elle ne prend en considération que les cas qui ont dépassé le délai de 30 jours ou le délai prorogé. Les mesures relatives à la prorogation sont généreuses et ne sont limitées que par le caractère « raisonnable » de la demande de prorogation.

Le classement se fait donc comme suit :

Pourcentage des demandes en présomption de refus	Statut	Classement
0 à 5	Respect complet	A
5 à 10	Respect important	B
10 à 15	Respect limité	C
15 à 20	Respect médiocre	D
Plus de 20	Danger	F

Voici donc les fiches de rendement.
(Vous trouverez de plus amples
renseignements sur les résultats de

l'examen du rendement aux pages 77
à 106 du présent rapport.)

Ministère	Classement	Pourcentage des demandes en présomption de refus
CIC	F	1764:864=48,9 %
MAECI	F	252:88=34,9 %
SC	F	645:330=51,2 %
DN	F	629:438=69,6 %
BCP	F	144:65=45,1 %
RC	F	320:274=85,6 %

Leçons

Que devons-nous déduire de ce dossier? On peut en tirer un certain nombre de leçons. Premièrement, la crise des délais n'est pas terminée. Le Conseil du Trésor est directement responsable de la santé du système d'accès à l'information. Plus précisément, le président du conseil du Trésor en est responsable devant la loi et s'il faut réparer le système, c'est à lui qu'il revient de prendre la direction des initiatives. Ainsi, il doit commencer à effectuer la collecte des statistiques nécessaires pour surveiller la santé du système et mettre en place les mesures de correction nécessaires.

Deuxièmement, le problème des délais peut être corrigé à peu de frais si les ministères accordent au problème la priorité qui lui revient, rationalisent leurs processus d'approbation et délèguent de façon significative les pouvoirs décisionnels à leurs coordonnateurs de l'accès à l'information. Parmi les ministères qui ont l'habitude de recevoir une grande quantité de demandes complexes pour des dossier délicats, un grand nombre

réussissent à répondre dans les délais prescrits. Même pour les ministères dont le rendement est médiocre, les problèmes ne sont pas encore insurmontables. Mentionnons les réussites du ministère du Revenu. Celui-ci s'est attaqué au problème des délais en effectuant une réforme complète de sa méthode de traitement des demandes. Revenu Canada s'impose donc comme le modèle d'une administration appropriée de la *Loi sur l'accès à l'information* au lieu d'être un autre exemple de ministère au rendement médiocre. Félicitations!

Troisièmement, point le plus important, nous devons apprendre que, en matière de délais, la loi a besoin d'avoir le bras long. Il importe d'établir des conséquences légales lorsque le droit d'accès est sapé par les délais. Les délais sont une menace aussi grave pour le droit d'accès que ne peut l'être la destruction ou la falsification des dossiers. Le Parlement a abordé ce dernier problème, mais il doit maintenant

s'attaquer à celui des délais. On peut considérer un certain nombre de « motivations » :

- retirer le droit de percevoir des frais pour les réponses en retard;
- retirer le droit d'invoquer des exemptions discrétionnaires pour les réponses en retard;
- retenir les primes de rendement pour les sous-ministres à la tête des ministères à problèmes.

Améliorez-vous ou écartez-vous

Les différents sous-ministres et ministres qui, depuis 1983, ont été à la tête de ministères non respectueux de la *Loi* sont directement responsables du rendement médiocre de ces ministères. Il en résulte qu'une absence d'attention appropriée aux questions de processus et de ressources a contrecarré un droit accordé aux Canadiens par le Parlement (le droit à une communication opportune des renseignements détenus par le gouvernement).

Mais là ne s'arrêtent pas les responsabilités. Trois ministères fédéraux, qui se font les défenseurs de la transparence et de la reddition de comptes au gouvernement, doivent aussi accepter leur part du blâme. Ce sont : le ministère de la Justice, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP). Enfin, le Parlement doit aussi prendre une partie du blâme pour avoir grandement négligé son rôle de surveillant au cours des 16 dernières années.

Bureau du Conseil privé

Le ministère du premier ministre a montré un mauvais exemple en insistant depuis le début pour que le système d'accès soit assez lent pour permettre au BCP de poursuivre sa gestion des communications de la façon la plus favorable possible pour le gouvernement au pouvoir. Le BCP doit être consulté pour toutes les demandes politiquement délicates avant qu'on ne puisse fournir une réponse. Un ancien greffier du BCP a spécifiquement exigé que tous les demandeurs d'information passent par les voies officielles aux termes de la *Loi*, même pour les demandes les plus routinières. Et le BCP a exigé que tous les ministères cessent leur habitude de longue date de partager comme avant l'information avec le Commissaire à l'information lorsque ce dernier enquête sur des plaintes relatives aux documents confidentiels du Cabinet. Enfin, le BCP respecte rarement les délais prévus de réponse pour les demandes du public.

Cette attitude est tout à fait différente de celle adoptée par la Maison blanche sous Clinton. Confronté à une accumulation de retards dans le traitement des demandes au titre de la liberté de l'information, le président Clinton a demandé que tous les ministères et organismes fédéraux changent radicalement d'attitude, qu'ils éliminent l'arriéré des demandes, qu'ils répondent aux nouvelles demandes avec promptitude et qu'ils trouvent des raisons de divulguer l'information plutôt que le contraire. Il a affirmé :

[TRADUCTION]

« J'écris pour attirer votre attention

sur un sujet de grande importance pour le public américain et pour les ministères et les organismes fédéraux, l'administration de la *Freedom of Information Act*, modifiée. Cette loi est un pilier de notre système de gouvernement participatif. Je m'engage à parfaire son efficacité dans mon administration. ... Les organismes et les ministères fédéraux doivent traiter les demandes d'information de manière à satisfaire la clientèle. L'utilisation de la loi par les citoyens ordinaires n'est pas compliquée et ne doit pas l'être. Les obstacles bureaucratiques superflus n'ont pas leur place dans la mise en œuvre de la loi. ... Le temps est venu pour tous les organismes de jeter un regard nouveau sur leur façon d'administrer la loi, de réduire l'arriéré des demandes connexes d'information, et d'adapter leurs pratiques en fonction des nouvelles directives d'instance émises par le procureur général. »

Aucun premier ministre canadien ni greffier du Conseil privé n'a pris ainsi la parole pour encourager un esprit d'ouverture à l'égard de l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information*; aucun ne s'est élevé contre le problème des délais ou n'a tenté d'y trouver des solutions.

Ministère de la Justice

Le ministère de la Justice a également un rôle essentiel à jouer dans la bonne administration de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le ministre de la Justice est responsable : 1) du maintien d'une surveillance générale de l'application de la *Loi* compte tenu de l'intention du gouvernement et des

attentes du public; 2) de conseiller le président du Conseil du Trésor sur toutes les questions administratives susceptibles de soulever de vastes questions stratégiques; 3) de fournir une interprétation légale et des conseils relativement aux dispositions et au fonctionnement de la *Loi*; 4) de rassembler des renseignements jurisprudentiels pour appuyer, le cas échéant, l'interprétation des dispositions de la *Loi* et pour élaborer des avis juridiques; 5) de coordonner la préparation du gouvernement pour tout examen parlementaire des dispositions et du fonctionnement de la *Loi*.

De tous les organismes en cause, le ministère de la Justice est celui qui exerce le plus d'influence sur la façon d'interpréter la *Loi*. Son attitude et son approche déterminent si l'application des dérogations prévues par la *Loi* a un caractère restrictif ou expansif. Pourtant, aucun ministre de la Justice n'a jamais manifesté le leadership nécessaire pour changer la culture du secret dans laquelle baigne la fonction publique. Justice Canada n'a jamais émis de rappel public pour demander aux institutions gouvernementales d'interpréter la *Loi* plus libéralement et de favoriser au maximum la transparence. En fait, le Ministère a laissé aux tribunaux le soin de se prononcer. Aucun ministre de la Justice n'a jamais rappelé aux fonctionnaires le caractère exécutoire des délais de réponse et le délit que constitue le non-respect régulier de ces délais. Il a plutôt combattu les efforts du commissaire pour imposer le respect de ces délais et il a même soutenu devant les tribunaux que les

institutions gouvernementales devraient être exemptées de toute sanction légale dans ce domaine.

Cette approche tranche avec celle du procureur général des États-Unis. Tout d'abord, M^{me} Reno s'est ralliée à la directive du président Clinton émise en 1993, dont j'ai parlé plus haut. En 1995, elle a renforcé cette démarche en établissant des normes de rendement pour tous les employés de son organisation participant au traitement des demandes relatives à la liberté de l'information. Ces normes de rendement, utilisées pour l'évaluation des employés aux fins de la rémunération et de l'avancement, soulignent surtout l'importance de la rapidité de la communication. De plus, en 1997, M^{me} Janet Reno a écrit à tous les organismes fédéraux américains pour leur rappeler l'engagement fondamental de l'administration à l'égard de la plus grande transparence possible en vertu de la *Freedom of Information Act*.

Justice Canada a choisi de se faire le défenseur du secret. Cette attitude est non seulement contraire à la volonté exprimée par le Parlement, mais elle explique pourquoi, comme je l'ai mentionné ci-dessus, le ministère de la Justice ne devrait avoir aucun contrôle financier sur le Commissariat à l'information.

Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

Finalement, le Secrétariat du Conseil du Trésor est l'organisme central principal chargé de l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information*. Son président est le ministre chargé par un décret en vertu de la *Loi*, de veiller à

ce que l'administration fédérale adopte une approche cohérente, professionnelle et efficace dans l'administration de la *Loi* et à ce qu'elle rende compte de ses activités dans ce domaine au Parlement.

Ce rôle a été conféré au Conseil du Trésor en raison de la responsabilité qui lui incombe en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* à l'égard de toutes les questions relatives à la politique administrative dans la fonction publique. La *Loi sur l'accès à l'information* va plus loin et exige spécifiquement que le président du Conseil du trésor exécute les tâches suivantes :

- 1) préparer et diffuser des lignes directrices régissant le fonctionnement de la *Loi*;
- 2) prescrire tous les formulaires exigés par la *Loi*;
- 3) établir les renseignements à inclure dans les rapports au Parlement sur l'administration de la *Loi*;
- 4) surveiller la gestion et la tenue à jour des dossiers gouvernementaux, à la lumière des exigences de la *Loi*;
- 5) publier, au moins une fois par année, un répertoire des programmes et des fonds de renseignements du gouvernement de façon suffisamment détaillée pour faciliter l'exercice du droit d'accès à l'information;
- 6) publier, au moins deux fois par année, des bulletins pour la mise à jour des renseignements du répertoire et pour fournir au public d'autres renseignements utiles relativement au fonctionnement de la *Loi*.

Dans le cadre de ces responsabilités, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit ainsi préparer un rapport de synthèse annuel à l'intention du

Parlement sur l'administration de la *Loi* à l'échelle de l'administration fédérale. Enfin, le Secrétariat du Conseil du Trésor assume le rôle de conseiller auprès des coordonnateurs de l'accès à l'information et des autres fonctionnaires en ce qui concerne toutes les facettes de l'administration de la *Loi* et des politiques élaborées par le Conseil du Trésor à ce sujet.

En ce qui a trait aux problèmes des retards, le Conseil du Trésor a abandonné toutes ses responsabilités. Pas une seule fois, depuis 16 ans que la *Loi* a été adoptée, le Conseil n'a formellement reconnu, ni encore moins tenté de solutionner, le problème des retards. Pire encore, il a continuellement refusé de faire la collecte de statistiques pouvant démontrer le mauvais fonctionnement du système d'accès à l'information.

Dans une récente lettre, le secrétaire du Conseil du Trésor a répondu en ces termes aux préoccupations exprimées par le Commissaire :

[TRADUCTION]

« Permettez-moi de souligner qu'on assiste à une augmentation du nombre et de la complexité des demandes d'information alors que, par ailleurs, on est aux prises avec des ressources au mieux gelées. Or, nonobstant les dures pressions financières, les ministres arrivent à satisfaire à la majorité de ces demandes dans les délais prescrits par la *Loi*. En outre, un certain nombre de ces demandes, par exemple qui appuient des projets de recherche privés, ne pourraient jamais être satisfaites dans les délais prévus. Les ministères doivent

également répondre à des demandes frivoles et contrariantes et à un volume de plus en plus grand de demandes de la part de professionnels du secteur privé qui ont l'air de s'en donner à coeur joie. »

Le secrétaire a simplement tort (ou il détient des renseignements qu'il ne partage pas) sur différents points. Il n'y a pas eu de croissance importante du nombre de demandes d'accès à l'information. Les statistiques du Conseil du Trésor indiquent que le nombre de demandes reçues est demeuré relativement stable. S'il existe une tendance, elle est plutôt légèrement à la baisse. Au cours des quatre dernières années pour lesquelles les statistiques du Conseil du Trésor sont disponibles, le nombre de demandes est le suivant :

1994-1995	—	12 861
1995-1996	—	13 124
1996-1997	—	12 476
1997-1998	—	12 206

Quant à la complexité des demandes, le Conseil du Trésor ne tient aucune statistique sur le sujet. De toute façon, la complexité des demandes ne devrait pas rendre le respect des délais plus difficile si les dispositions relatives aux prorogations sont utilisées de manière appropriée.

Le Conseil du Trésor ne saisit pas bien non plus toute l'ampleur du problème des délais. Depuis l'adoption de la *Loi* en 1983, le plus grand pourcentage de réponses communiquées dans les 30 jours a été atteint en 1991-1992, soit 67,8 p. 100. Avant et après cette

année, le rendement a été lamentable. Par exemple, au cours des quatre dernières années pour lesquelles on dispose de statistiques du Conseil du Trésor, le pourcentage de réponses offertes dans un délai de trente jours est le suivant :

1994-1995 — 53,6 p.100
1995-1996 — 50,1 p.100
1996-1997 — 48,0 p.100
1997-1998 — 50,7 p.100

Le caractère défensif, anecdotique ou incompetent des justifications données pour expliquer ce rendement, justifications que même le Conseil du Trésor perpétue, sont encore plus troublantes. Citons, par exemple, l'affirmation selon laquelle certaines demandes (à l'appui de projets de recherche privés) « ne pourraient jamais être satisfaites dans les délais prévus ». En fait, la *Loi sur l'accès à l'information* n'exige pas que les ministères effectuent des « recherches »—elle exige uniquement que les ministères « cherchent » les dossiers demandés. Les ministères ne sont nullement tenus de créer des dossiers (sauf des fichiers électroniques normaux) pour répondre aux questions des chercheurs. De plus, si le traitement de la demande exige une longue recherche dans des dossiers volumineux, le délai de réponse peut faire l'objet d'une dérogation, et aucune limite n'est imposée si on peut raisonnablement justifier que le temps supplémentaire est nécessaire pour répondre à la demande.

Finalement, le vieux mythe selon lequel la *Loi* donne lieu à des abus de la part de demandeurs frivoles et

contrariants et d'utilisateurs commerciaux persiste même si, en fait, on peut compter, tout au plus, une demi-douzaine d'utilisateurs commerciaux. Ils obtiennent les renseignements gouvernementaux (après de longs délais et en payant tous les droits prévus), leur ajoutent une valeur (comme en élaborant des répertoires ou en effectuant des analyses) et les revendent. Cette pratique n'est nullement malhonnête et rien n'indique que ces utilisateurs exercent une pression indue sur le système. Lorsque les utilisateurs commerciaux réussissent à revendre des renseignements gouvernementaux, ce n'est pas aux dépens du contribuable—au contraire. Ces entreprises paient des impôts et aident les institutions gouvernementales à prendre conscience du potentiel commercial de leurs fonds d'information.

En ce qui concerne les supposés demandeurs frivoles et contrariants, il n'en existe heureusement aucun dans le système. Le Commissariat à l'information n'a été saisi d'aucun cas de demandeur dont le seul but était d'attaquer, de punir ou d'entraver l'administration d'une institution gouvernementale. Et on peut être assuré que le Commissaire à l'information serait le premier à s'opposer à ce genre d'usage abusif de la *Loi*.

Crise dans la gestion de l'information

L'échec du Conseil du Trésor ne se limite pas à l'apparent manque de compréhension de la nature et de l'ampleur du problème relatif aux retards. Il a également manqué à son obligation légale de respecter la base d'un régime d'accès à l'information, la bonne gestion de l'information dans l'administration fédérale du Canada. L'alinéa 70(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* stipule que :

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

À la fin des années 1980, le Conseil du Trésor a promulgué sa politique sur la gestion des fonds d'information du gouvernement. Le but principal de cette politique était de s'assurer que les dossiers du gouvernement seraient conservés et répertoriés de manière à en faciliter l'accès. L'idée était bonne, mais il ne s'agissait que d'une ébauche qui ne s'est jamais concrétisée. Durant les années qui ont suivi, la gestion des dossiers de l'administration publique n'a cessé de se détériorer. En passant d'un environnement fondé sur les documents papiers et des ordinateurs centraux à un environnement décentralisé, fondé sur des réseaux locaux (LAN), des réseaux à grande envergure (WAN) et des ordinateurs portatifs, l'administration fédérale n'a pas su préserver sa capacité de gérer ses fonds d'information.

Dans la plus grande partie des cas sur lesquels le commissariat a mené une enquête, il reproche à certains ministères de ne pas avoir effectué une recherche complète et adéquate. Les ministères ne sont plus à même de déterminer de manière fiable s'ils détiennent ou non des dossiers sur des sujets particuliers et, s'ils y arrivent, où ils peuvent trouver ces dossiers ou comment les récupérer. Les fonctionnaires sont mutés et les disquettes ou les disques durs sont éliminés (si ces fonctionnaires ne les emportent pas avec eux). Les fichiers électroniques ne sont pas régulièrement transférés et entreposés dans un système centralisé d'entreposage des fichiers. Aucune règle n'a été mise en place pour l'archivage du courrier électronique ou de l'audio-messagerie. Les anciens fichiers électroniques, saisis au moyen d'une autre technologie, ne sont pas facilement accessibles avec la technologie actuelle. Nous nous rappelons tous de cette journée inoubliable où la Défense nationale a dû suspendre ses activités pendant 24 heures pour rechercher les dossiers pertinents pour la Commission d'enquête sur la Somalie (la fameuse chasse aux œufs de Pâques du ministère de la Défense nationale). Pour la plupart des grands ministères, la recherche de tous les dossiers sur un sujet particulier (la chose à faire pour répondre aux demandes d'accès) nécessite la suspension de la plupart des autres activités.

Par exemple, une personne a demandé à Santé Canada de lui communiquer tous les dossiers sur l'hormone de croissance bovine STbr

(somatotrophine bovine recombinante) (voir les pages 54 à 59). Le demandeur n'était pas convaincu que tous les dossiers pertinents avaient été trouvés et a présenté une plainte au Commissaire à l'information. Dans son rapport, celui-ci a traité comme suit la question de la gestion des dossiers :

[TRADUCTION]

« D'après notre examen rapide de la manière dont les dossiers sont créés, répertoriés, classés, entreposés et détruits au Bureau des médicaments vétérinaires, il nous est impossible d'affirmer avec certitude que tous les dossiers pertinents à votre demande ont été trouvés et traités. Il n'y a simplement aucune façon de déterminer quels dossiers le ministère possède sur un sujet, où ces dossiers sont entreposés et, si on ne peut les trouver, si le ministère les a archivés de manière appropriée ou s'il les a détruits. »

Ce même commentaire pourrait s'appliquer à la plupart des institutions gouvernementales touchées par la *Loi sur l'accès à l'information*. Et pourtant, les ministres désignés dont c'est le travail de surveiller la gestion des dossiers afin de veiller au respect de la *Loi* ne disent mot. Le Conseil du Trésor n'est pas conscient de l'ampleur du problème, des raisons de son existence, et ne propose aucune stratégie ni aucun guide pour le résoudre. Or, c'est là l'échec véritable du système d'accès. L'état lamentable de la gestion des dossiers dans l'administration fédérale met en danger non seulement notre droit de savoir, mais également l'intérêt

national pour un dossier historique complet des fonctions publiques.

Blâmer le messager

Si l'incapacité du Conseil du Trésor d'assurer une bonne gestion de l'information est sans contredit sa lacune la plus flagrante, le défaut d'encourager et d'appuyer les coordonnateurs de l'accès à l'information à l'échelle gouvernementale est son plus triste héritage. Le Conseil du Trésor sait très bien que ces personnes sont obligées, de par la *Loi*, de se regimber contre les cultures institutionnelles dans lesquelles elles travaillent. C'est le travail de ces coordonnateurs de communiquer l'information aux Canadiens de manière opportune, sous réserve uniquement des exceptions particulières. Par contre, leurs superviseurs ont des priorités très différentes, comme celle de gérer les questions délicates de la manière la plus avantageuse possible pour les ministres et le gouvernement du jour. Dans les débuts de la *Loi sur l'accès à l'information*, toutes les forces du gouvernement ont agi de manière à forcer les coordonnateurs à adhérer au principe du secret en appliquant les exceptions le plus largement possible. Les tribunaux ont heureusement mis fin à cette pratique. La stratégie suivante a consisté à éviter la transparence en retardant le plus possible les réponses aux demandes d'accès. Les coordonnateurs ne sont nullement encouragés, ni récompensés, lorsqu'ils accomplissent correctement ce que la *Loi* stipule.

Le Conseil du Trésor est bien conscient de cette horrible réalité. En 1988, il s'est penché sur les problèmes auxquels les coordonnateurs devaient faire face et a conclu qu'ils étaient sous-rémunérés et sous-estimés. Les coordonnateurs étaient, et sont toujours, les victimes du syndrome qui consiste à s'en prendre au porteur du message. Pourtant, le ministre désigné n'a pris aucune mesure pour que les coordonnateurs reçoivent une classification appropriée et qu'ils soient bien traités dans leurs propres institutions. Le SCT a plutôt choisi de devenir le confident des coordonnateurs en tenant des réunions sporadiques avec ces derniers. Le ministre désigné a laissé à chaque institution le soin de décider comment classer, rémunérer et traiter ses coordonnateurs de l'accès à l'information. Ceux-ci ont compris, très clairement, que le ministre désigné ne lèverait pas le petit doigt pour défendre ceux qui allaient devoir travailler dans des institutions hostiles.

L'an dernier, l'ancien commissaire à l'information a recommandé qu'on élabore pour les coordonnateurs un code de conduite professionnelle, qui obligerait les ministres et les députés à soutenir les coordonnateurs dans leurs difficiles rôles. Cette année encore, le Commissaire à l'information a offert de travailler en collaboration avec les agents du SCT pour proposer un code qui serait promulgué et dont la mise en oeuvre serait surveillée par le ministre désigné. Au moment de la rédaction du présent rapport, le ministre désigné n'a toujours pas répondu à ces suggestions.

Rôle du Parlement

Dans la *Loi sur l'accès à l'information* (paragraphe 75(2)), le Parlement s'attribue le rôle important et permanent de surveiller l'efficacité de la *Loi*. Premièrement, la *Loi* stipule qu'il doit désigner un comité pour effectuer un examen approfondi des dispositions et de l'application de la *Loi* trois ans après son adoption. La *Loi* prescrit que ce comité doit faire un rapport au Parlement sur les résultats de son examen et offrir des recommandations sur les modifications souhaitables. (Cet examen a été effectué et le rapport unanime qui en a découlé a été rendu public en 1986. Le titre du rapport est : Une question à deux volets : comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels.) Il convient de noter que les auteurs du rapport avaient recommandé la tenue d'un deuxième examen approfondi au plus tard en 1989. Aucun autre examen n'a été effectué.

Selon le paragraphe 75(1) de la *Loi*, le Parlement doit également désigner un comité pour examiner de façon permanente l'application de la *Loi*. Il s'agit du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre. Premièrement, le Parlement exige que le président de la Chambre des communes et le président du Sénat déposent, dans ces deux chambres, les rapports annuels des commissaires à l'information. La *Loi* stipule également que ces rapports annuels doivent être renvoyés devant le comité désigné pour aider ce comité à

surveiller l'application de la *Loi* comme il doit le faire. (Voir l'article 40.)

Malheureusement, après avoir terminé son examen de trois ans en 1986, le Parlement semble avoir perdu tout intérêt pour l'accomplissement des devoirs réglementaires qu'il s'était imposés. Pas une seule fois, en 16 ans, le comité désigné n'a tenu d'audience pour examiner le rapport annuel du Commissaire à l'information. En fait, il n'a demandé qu'une seule fois au Commissaire à l'information de se présenter devant le comité durant l'examen du budget des dépenses du ministère de la Justice. Cet examen, qui se fait entre le 31 mars et le 31 mai, a lieu bien avant le dépôt du rapport annuel du commissaire puisque ce dernier ne peut être préparé avant le 31 mars, soit à la fin de l'exercice financier du commissaire. La logistique de la production, y compris la traduction, signifie que le rapport annuel ne peut être prêt avant le début juin, juste avant le traditionnel ajournement d'été du Parlement.

Le manque d'intérêt du comité désigné pour ce qui est de remplir ses obligations légales ne lui donne guère

l'autorité morale pour critiquer les ministères fédéraux qui ne remplissent pas les leurs. L'ancien commissaire, M. Grace, a affirmé dans un de ses rapports annuels que ses rapports recevaient tellement peu d'attention du Parlement qu'on pourrait aussi bien les envoyer sur la lune.

Si le Comité de la justice n'a pas la volonté ou le temps de remplir ses obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, le mandat devrait en être confié à un autre comité. Puisque le Commissaire à l'information doit rendre compte de ses activités aussi bien à la Chambre des communes qu'au Sénat, il serait peut-être temps d'attribuer la responsabilité à un comité mixte de la Chambre et du Sénat.

À tout le moins, le comité désigné pourrait réserver une journée ou deux, à l'automne, à la présentation de son rapport annuel par le Commissaire à l'information et aux conclusions de ce dernier sur l'état de santé du système d'accès. Cette période permettrait aussi au comité d'entendre les organismes centraux et les institutions qui ont des responsabilités spéciales ou des problèmes particuliers relativement à la *Loi*.

Enquêtes

Pendant l'année, on a déposé 1 670 plaintes auprès du commissaire contre des institutions fédérales (voir le tableau 1); 49,5 p. 100 de ces plaintes concernaient des retards (voir le tableau 2). L'an dernier, en comparaison, 43,1 p. 100 des plaintes concernaient des retards. De toute évidence, il persiste à l'échelle du système entier un problème chronique de non-respect des délais de traitement prescrits par la *Loi*. Par conséquent, le commissariat continue à accorder la priorité à la résolution de ce problème.

Dans la plupart des cas, les plaintes ont été résolues (98,1 p. 100 des cas, pour être plus précis). Le tableau 2 indique qu'on a mené 1 351 enquêtes. Dans 18 de ces cas, le problème n'a pas été résolu. Tous ces cas seront portés devant la Cour fédérale aux fins de résolution.

Comme on peut le voir dans le tableau 3, le délai d'exécution pour les enquêtes sur les plaintes a été réduit de 4,16 mois l'an dernier à 3,99 mois cette année. Cette amélioration ne doit toutefois pas dissimuler le fait que le délai d'exécution demeure inacceptable; il ne respecte pas le délai de trois mois recommandé par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général en 1987. De même, le tableau 1 signale que l'arriéré d'enquêtes incomplètes augmente sans cesse. L'an dernier, cet arriéré était de 423 plaintes alors que cette année, on en a compté 742. Si le gouvernement

ne nous accorde pas les ressources nécessaires pour engager des enquêteurs supplémentaires, les Canadiens courent le risque de se voir privés d'une avenue de redressement efficace pour les infractions au droit d'accès.

Au cours de l'année, en collaboration avec le Conseil du Trésor, le commissariat a soigneusement examiné ses besoins sur le plan des ressources. Cette révision, qu'on appelle révision des services votés, a donné lieu à une présentation au Conseil du Trésor visant l'obtention de ressources supplémentaires. Au moment de rédiger le présent rapport, les ministres du Conseil du Trésor n'avaient pas encore pris de décision à ce sujet.

Les cinq institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes en 1998-1999 sont :

Bien sûr, le nombre de plaintes ne fournit pas, en soi, une mesure significative du rendement d'un ministère. Plusieurs de ces plaintes concernaient les retards. Pour la

plupart, ces ministères appliquent les exceptions généralement avec professionnalisme et retenue.

Aux pages 77 à 106, nous nous penchons sur les problèmes de Citoyenneté et Immigration, de Santé Canada, de la Défense nationale et de Revenu Canada. Le nombre élevé de plaintes contre Affaires indiennes et du Nord canadien ne semble pas indiquer de problème systémique.

Rigueur des enquêtes

Au cours de l'année, sept assignations ont été délivrées : deux à des chefs d'institutions fédérales, deux à des sous-chefs d'institutions fédérales, une au chef de cabinet d'un ministre et deux pour la production de documents. Dans deux cas, ces assignations étaient « amicales », en ce sens qu'elles ont été délivrées à la demande des personnes auxquelles elles étaient destinées afin d'éviter la perte de certains privilèges lorsqu'elles fourniraient les renseignements ou les preuves au Commissaire à l'information.

Des assignations ont été délivrées à deux sous-ministres et au chef de cabinet d'un ministre pour avoir

occasionné ou exacerbé des cas graves de retard ou pour ne pas y avoir apporté de solution. Ces personnes ont donc été forcées de témoigner sous serment quant à la raison de ces retards, à leur propre responsabilité et à leur obligation de rendre compte des retards, aux solutions qu'elles proposaient pour l'avenir et à la raison du secret dans certains cas. Dans chaque incidence de retard, on a traité les demandes de communication à la date où les fonctionnaires ont comparu pour témoigner.

Comme nous l'avons clairement établi dans les rapports annuels antérieurs, nous n'entendons tolérer aucune situation chronique de retard. Nous trouvons particulièrement préoccupantes les situations où le traitement des demandes de communication est indûment retardé dans le but de permettre l'élaboration de documents de communication et d'information pour les ministres avant le traitement de la demande. S'ils tolèrent ce genre de situation, le Commissaire à l'information s'attendra à ce que les ministres et les sous-ministres se justifient eux-mêmes plutôt que par le truchement plus facile d'un intermédiaire.

Tableau 1		
ÉTAT DES PLAINTES		
	du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 1998	du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999
Non achevées de l'année précédente	397	423
Ouvertes durant l'année	1 405	1 670
Achevées durant l'année	1 379	1 351
Sous enquête	423	742

Tableau 2						
CONCLUSION DES PLAINTES						
<i>Du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999</i>						
Conclusions						
Catégorie	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	267	3	215	41	526	38,9
Retard présomption de refus)	551	15	84	19	669	49,5
Prorogation de délai	44	-	24	3	71	5,3
Frais	27	-	13	5	45	3,3
Langue	-	-	-	-	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	20	-	18	2	40	3,0
TOTAL	909	18	354	70	1 351	100 %
100 %	67,3	1,3	26,2	5,2		

Tableau 3						
DÉLAI D'EXÉCUTION (MENSUEL)						
CATÉGORIE	96.04.01 - 97.03.31		97.04.01 - 98.03.31		98.04.01 - 99.03.31	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	7,39	641	6,23	576	5,86	526
Retard (présomption de refus)	2,79	675	2,19	594	2,50	669
Prorogation de délai	3,31	75	3,05	93	2,80	71
Frais	7,28	51	5,81	64	5,69	45
Langue	9,07	1	8,04	3	-	-
Publications	-	-	-	-	-	-
Divers	4,46	54	3,36	49	4,54	40
Moyenne	5,00	1 497	4,16	1 379	3,99	1 351

Tableau 4
RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
 (selon les institutions fédérales)
 du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban- donnée	TOTAL
Affaires étrangères et Commerce international	36	-	19	2	57
Affaires indiennes et du Nord Canada	73	-	70	-	143
Agence canadienne de développement international	6	-	12	1	19
Agence canadienne d'évaluation environnementale	1	-	-	-	1
Agence canadienne d'inspection des aliments	1	-	-	-	1
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	2	-	-	1	3
Agence spatiale canadienne	2	-	-	-	2
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	16	-	1	-	17
Anciens combattants Canada	1	-	6	-	7
Archives nationales du Canada	7	-	8	-	15
Banque de développement du Canada	-	-	-	1	1
Bureau du Conseil privé	45	-	2	2	49
Bureau d'information du Canada	7	-	-	-	7
Bureau de la sécurité des transports du Canada	-	-	2	-	2
Citoyenneté et Immigration Canada	76	-	32	22	130
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	6	-	-	-	6
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	4	-	2	-	6
Commission de la Capitale nationale	1	-	1	-	2
Commission de la Fonction publique	3	-	-	1	4
Commission des plaintes du public contre la GRC	3	-	-	1	4
Commission nationale des libérations conditionnelles	1	-	1	-	2
Conseil canadien des normes	-	-	2	-	2
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	2	-	-	1	3
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	-	-	1	-	1

Tableau 4					
INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Conseil du Trésor du Canada-- Secrétariat	11	-	2	-	13
Défense nationale	193	15	34	3	245
Développement des ressources humaines Canada	30	-	4	3	37
Environnement Canada	13	-	5	2	20
Finances Canada	25	-	4	-	29
Gendarmerie royale du Canada	15	1	22	1	39
Industrie Canada	24	1	14	2	41
Justice Canada	21	-	13	-	34
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	1	-	-	-	1
Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest	1	-	-	-	1
Office national du film du Canada	1	-	1	-	2
Patrimoine canadien	7	-	8	1	16
Pêches et Océans Canada	24	-	12	2	38
Ressources naturelles Canada	4	-	1	-	5
Revenu Canada	88	-	22	14	124
Santé Canada	47	-	16	2	65
Service canadien du renseignement de sécurité	5	-	7	-	12
Service correctionnel Canada	21	-	9	-	30
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1	-	2	-	3
Société canadienne des ports	5	-	3	-	8
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	2	-	1	-	3
Société des ponts Jacques Cartier et Champlain incorporée	-	1	-	-	1
Société du crédit agricole Canada	1	-	-	-	1
Solliciteur général Canada	6	-	2	-	8
Transports Canada	43	-	10	4	57
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	27	-	3	4	34
TOTAL	909	18	354	70	1 351

Tableau 5		
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES		
(selon le lieu de résidence des plaignants)		
<i>du 1^{er} avril 1998 au 31 mars 1999</i>		
	Reçues	Fermées
Hors Canada	8	11
Terre-Neuve	35	38
Île-du-Prince-Édouard	2	2
Nouvelle-Écosse	44	44
Nouveau-Brunswick	131	126
Québec	101	93
Région de la capitale nationale	916	608
Ontario	211	217
Manitoba	35	26
Saskatchewan	8	7
Alberta	35	30
Colombie-Britannique	141	143
Yukon	1	2
Territoires du Nord-Ouest	2	4
Total	1 670	1 351



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

A. Le rôle de la Cour fédérale

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

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses obtenues du gouvernement à l'égard de leur demande d'accès doivent tout d'abord porter plainte auprès du Commissaire à l'information. S'ils ne sont pas satisfaits des résultats de son enquête, ils peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministre. Si le Commissaire à l'information n'est pas satisfait de la réponse à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, d'obtenir de la Cour fédérale qu'elle examine l'affaire. Cette année, le Commissaire à l'information a entrepris 13 nouveaux recours en révision.

I. Gestion judiciaire des litiges relatifs à l'accès à l'information devant la Cour fédérale

La responsabilité de la gestion des instances de recours relatives à l'accès à l'information relève principalement de la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada. À l'article 45 de la *Loi*, le Parlement a enjoint la Cour fédérale à traiter les litiges avec diligence. De décembre 1993 à avril 1998, les recours en révision en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ont fait l'objet d'un programme spécifique de gestion judiciaire des litiges conçu pour veiller à ce que les recours en révision relatifs à l'accès à l'information (et à la protection des renseignements personnels) soient entendus dans les six mois et que tous les dossiers inactifs soient rejetés sur-le-champ. Les règles de gestion de ces litiges étaient énoncées dans une directive relative à la pratique émise par l'ancien juge en chef adjoint Jerome de la Cour fédérale. En raison du caractère pragmatique de cette directive, la Cour fédérale avait réussi à toutes fins pratiques à éliminer l'arriéré des dossiers en matière d'accès à l'information.

En février 1998, la Cour fédérale a adopté de nouvelles règles de pratique qui sont entrées en vigueur le 25 avril 1998. Selon ces nouvelles règles, les

litiges en matière d'accès suivent généralement la procédure prévue pour les recours en révision judiciaire, à moins qu'une des parties ne présente une demande de gestion judiciaire du litige en vertu des Règles 54 et/ou 384.

Suivant les dispositions de l'alinéa 304(1)c), tous ceux qui entreprennent un recours en révision en matière d'accès à l'information devant la Cour fédérale doivent signifier une copie de leur demande de révision au Commissaire à l'information. La signification des demandes en révision au commissaire à l'information permet à ce dernier de déterminer promptement si son intervention devant la Cour est nécessaire. L'examen de l'ensemble des recours en révision en matière d'accès à l'information, indique que la nouvelle règle n'est peut-être pas bien comprise par les demandeurs ou que le Greffe de la Cour omet de la faire respecter. En effet, moins de 40 p. 100 des nouveaux recours en révision entrepris depuis le 25 avril 1998 ont été signifiés au Commissaire. Dans d'autres cas, les demandeurs ont fait l'erreur de désigner le Commissaire à l'information comme intimé dans leur procédure devant la Cour. Le commissaire peut décider d'intervenir dans un litige relatif à l'accès à l'information, mais il n'est jamais approprié d'entreprendre le recours prévu dans la *Loi* à l'encontre du Commissaire.

Le problème le plus important causé par l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles est le fait que la gestion judiciaire des litiges n'est plus automatique en matière d'accès à l'information. Une des parties doit la

demander. Malheureusement, peu de justiciables demandent, comme ils y ont droit, la gestion de leur recours en vertu des Règles 54 et/ou 384. Il est clair que dans les cas de révisions en vertu de l'article 44 entrepris par des tiers qui s'opposent à la divulgation d'information, ni les tiers ni le gouvernement n'ont intérêt à rechercher le traitement rapide du litige en Cour fédérale.

Par ailleurs, le régime de la révision judiciaire prévue aux règles ne tient pas compte de la dynamique exceptionnelle des litiges en matière d'accès à l'information. Par exemple, en vertu de l'article 48 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le fardeau de la preuve incombe toujours au gouvernement intimé. Il s'ensuit qu'en matière de recours en révision en vertu des articles 41 et 42 de la *Loi*, tout demandeur est en droit de répondre à la preuve par affidavit produite par le gouvernement intimé. Les nouvelles règles de la révision judiciaire ont cependant été conçues sur le principe général que le fardeau de la preuve incombe au demandeur et elles n'autorisent pas la réplique du demandeur de façon automatique. D'autre part, les règles générales traitent les questions de confidentialité comme des questions facultatives, or, dans les cas d'accès à l'information, la nécessité de préserver la confidentialité de l'information en litige survient dans tous les cas. Finalement, la *Loi sur l'accès à l'information* comporte des dispositions spéciales en matière de signification et de qualité pour agir dont ne tient pas compte le régime des

nouvelles règles de la Cour fédérale applicable aux révisions judiciaires.

Par conséquent, il est apparent que la gestion judiciaire est une quasi-nécessité pour tous les litiges en matière d'accès à l'information afin que les questions préliminaires (comparution du demandeur d'accès à l'information, de la tierce partie ou requête en intervention par le commissaire; requête pour permission de produire des documents confidentiellement et demande de directives relatives à un échéancier procédural) soient traitées au début des procédures de façon à permettre d'apporter une solution au litige qui soit juste, expéditive et économique.

Il est troublant de constater que, cette année, le procureur général du Canada s'est opposé à la gestion judiciaire des litiges dans 10 affaires présentées par le

Commissaire à l'information. Le procureur général a affirmé que la gestion judiciaire n'était pas nécessaire dans les litiges sur l'accès, que la demande du Commissaire à l'information était prématurée et que les règles générales applicables aux révisions judiciaires suffisaient à traiter toutes les questions procédurales relatives aux litiges en matière d'accès. Il a également affirmé que la gestion judiciaire entraînait de grandes dépenses de temps et d'argent. Heureusement, ces motifs ont tous été rejetés par la Cour fédérale (Section de première instance) et des directives concernant les échéanciers procéduraux ont été émises dans chacun de ces cas.

Le tableau 1 indique le nombre de recours en révision reçus et traités par la Cour fédérale de 1983 à 1999.

ANNÉE	DOSSIERS OUVERTS	DOSSIERS FERMÉS	ARRIÉRÉ
1983	2	0	2
1984	13	6	9
1985	31	12	28
1986	55	14	69
1987	30	39	60
1988	67	62	64
1989	36	30	70
1990	57	34	93
1991	45	24	114

1992*	59	60	113
1993	54	79	89
1994	34	41	80
1995	33	45	68
1996	32	39	61
1997	37	46	52
1998	77	23	106

* En 1992-1993, le Commissaire à l'information a pris l'initiative d'intervenir systématiquement dans les recours en révision intentés en vertu de l'article 44 (tiers s'opposant à la communication d'information) pour accélérer le processus. Cette initiative a donné lieu à un plus grand nombre de cas traités, mais n'a pas été suffisante pour réduire l'arriéré.

Ces chiffres indiquent que, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles, alors que la gestion judiciaire est facultative, le nombre de nouveaux recours en révision a doublé en 1998. L'arriéré des dossiers a également doublé et la productivité de la Cour s'est détériorée de 50 p. 100 comparativement à 1997. Le commissaire recommande au juge en chef adjoint de se pencher sur la situation afin de déterminer si une nouvelle directive relative à la pratique devrait être réintroduite afin d'assurer la gestion judiciaire de tous les recours en révision entrepris en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

B. Le Commissaire devant les tribunaux

I. Causes réglées—Le commissaire en tant que demandeur

Commissaire à l'information du Canada c. le Président de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique

(T-1008-98) (Section de première instance)

Contexte

Un membre d'un comité de citoyens de la Nouvelle-Écosse s'intéressant aux questions environnementales voulait connaître le montant des fonds publics injectés dans un terrain de golf du Cap-Breton. Il a donc présenté une demande d'accès à l'information des dossiers à ce sujet à l'Agence de promotion économique du Canada

Atlantique (APECA). En réponse à sa demande, il a reçu environ 14 pages de documents montrant que l'APECA avait injecté un peu moins d'un million de dollars dans le terrain de golf. Le demandeur a été surpris de recevoir si peu de documents : où étaient la demande de financement, le plan d'entreprise ou l'analyse de rentabilité?

En fait, il existait d'autres documents, mais l'APECA soutenait que ces documents ne relevaient pas d'elle et n'étaient pas sous son contrôle, mais sous celui de la Société économique du Cap-Breton (SECB). La SECB, un organisme non assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information*, était l'agent de l'APECA pour le financement des projets au Cap-Breton.

Le commissaire a conclu qu'on devait considérer que ces documents relevaient de l'Agence et que l'APECA avait un contrôle sur ces dossiers en raison de la relation de l'Agence avec la SECB, et il a recommandé que l'APECA traite tous les dossiers en vertu de la *Loi*.

L'APECA a refusé et le commissaire a demandé à la Cour fédérale d'ordonner la communication des dossiers. [Pour une discussion plus approfondie des questions et des résultats de l'enquête, voir les pages 66 à 68 du rapport annuel de 1997-1998.]

Décision

Le 21 juillet 1998, madame la juge Reed de la Section de première instance de la Cour fédérale a accueilli le recours en révision du Commissaire à l'information en ordonnant que l'APECA communique au demandeur tous les dossiers ou les parties de dossier qui ne faisaient pas l'objet d'une des exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle a fixé à l'APECA un délai pour la communication de ces dossiers. En outre, la juge Reed a autorisé le Commissaire à l'information à ramener l'affaire devant la Cour fédérale s'il n'était pas satisfait de la manière dont l'APECA appliquerait les exceptions. L'APECA a communiqué les documents demandés conformément à l'ordonnance et selon les recommandations du commissaire. À noter que la Cour n'a pas eu à rendre de décision sur la question de contrôle puisque l'APECA a concédé ce point devant la juge Reed en prenant possession de ces documents auprès de la SECB.

Commissaire à l'information du Canada c. le Président de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique

(T-1007-98) (Section de première instance)

Contexte

Dans un autre cas impliquant l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique (APECA), le Commissaire à l'information a présenté, le 15 mai 1998, un recours en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi*

sur l'accès à l'information pour une révision du refus du président de l'APECA de communiquer des renseignements sur le projet du terrain de golf Stewiacke et du parc d'amusement thématique Mastadon en Nouvelle-Écosse.

L'APECA invoquait l'alinéa 21(1)b pour justifier son refus de communiquer des documents dont elle considérait qu'ils avaient été fournis confidentiellement à l'APECA par Tee Rex Adventure Golf Limited. Néanmoins, on a appris au cours de l'enquête que le propriétaire de l'entreprise avait rendu publique, dans le cadre d'une entrevue publicisée avec un journaliste du *Halifax Chronicle Herald*, une certaine partie de l'information que l'APECA refusait de communiquer. Même après la présentation de ces faits à l'APECA, cette dernière a maintenu son refus de communiquer les documents demandés. Le Commissaire à l'information a conclu au bien-fondé de la plainte et a recommandé que certains documents ou certaines parties de documents soient communiqués.

L'APECA a indiqué qu'elle ne se conformerait pas à la recommandation du Commissaire à l'information en affirmant que, même si une tierce partie avait choisi de remettre des renseignements sur son entreprise entre les mains des médias, cela ne conférait pas à l'APECA le droit de communiquer ces mêmes renseignements. Le commissaire a demandé à la Cour fédérale de réviser la question.

Décision

Le 2 juillet 1998, madame la juge McGillis a émis une ordonnance de gestion de cas en fournissant des directives sur la façon de procéder dans cette affaire. En octobre 1998, l'APECA a choisi de ne pas se rendre devant les tribunaux. Elle a communiqué les dossiers en question conformément à la recommandation du Commissaire à l'information. Compte tenu de la communication de ces dossiers, l'affaire a été discontinuée le 4 novembre 1998.

II. Affaires en cours—Le commissaire en tant que demandeur

Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de l'Industrie

(T-650-98) (Section de première instance)

En 1995, Industrie Canada a invité des soumissionnaires à présenter des demandes de licence de spectre radioélectrique pour la prestation de services de communication sans fil. Après avoir évalué les propositions, Industrie Canada a accordé deux licences. Une des entreprises à qui une licence a été refusée, TeleZone Corp., a demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, copie de tous les documents se rapportant aux critères d'évaluation et à l'analyse ayant donné lieu à la décision finale. Le Ministère a remis quelques documents à l'entreprise mais a refusé de communiquer les autres en soutenant qu'il s'agissait « d'avis ou de recommandations » ou de

« délibérations » conformément aux exceptions établies aux alinéas 21(1)a) et b) de la *Loi sur l'accès à l'information*. En plus, le Ministère a refusé de communiquer une partie de l'information en vertu de l'article 20 afin de protéger les renseignements de nature confidentielle des autres demandeurs de licence.

TeleZone a présenté une plainte au commissaire qui a conclu, après enquête, que l'entreprise avait le droit de connaître les règles du jeu pour l'octroi des licences et, surtout, le droit de savoir si les règles avaient changé en cours de route. Le commissaire s'est dit d'avis que les lignes directrices et les facteurs de pondération constituaient des instruments d'analyse ne révélant pas, ni implicitement ni explicitement, des renseignements sur les délibérations, des avis ou des recommandations. En outre, le commissaire a conclu que TeleZone avait le droit de voir les dossiers d'évaluation de sa propre proposition.

Le ministre de l'Industrie a refusé de se conformer à cette recommandation. Le 9 avril 1998, avec le consentement de TeleZone, le commissaire a demandé à la Cour fédérale de revoir la décision de refus du ministre de l'Industrie. Les principaux points dans la demande de révision du commissaire concernent la communication des critères d'évaluation et des facteurs de pondération utilisés dans le processus d'octroi des licences.

Le 9 avril 1998, TeleZone a également présenté un recours en révision sous le numéro de dossier T-648-98. Dans

son recours, TeleZone demande la communication de tous les dossiers pertinents demandés. Le 28 mai 1998, la Cour a ordonné que la conduite des procédures et l'audience des deux recours en révision aient lieu en même temps et que la preuve présentée dans chacun des cas s'applique à l'autre cas.

Lorsqu'ils ont été avisés des demandes devant la Cour fédérale, des tiers (des entreprises ayant participé au processus d'octroi de licence : Rogers Cantel Inc., Microcell Telecommunications Inc., Microcell Connexions Inc. et Clearnet PCS Inc.) ont présenté des avis pour comparaître à l'instance.

Ces demandes progressent conformément à un calendrier de gestion de cas ordonné par la Cour. Les résultats seront présentés dans le rapport annuel de l'année prochaine.

Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de la Défense nationale

(T-252-99, T-254-99, T-255-99, T-256-99, T-257-99, T-258-99, T-259-99, T-260-99 et T-261-99)
(Section de première instance)

Le colonel Michel Drapeau (à la retraite) a demandé l'accès à divers dossiers du ministère de la Défense nationale le 7 août 1998. Comme le Ministère n'a pas répondu aux demandes d'accès dans les délais prévus dans la *Loi*, le demandeur a présenté une plainte au Commissaire à l'information pour la présomption de refus relativement à ces demandes.

Après avoir enquêté sur la question, le Commissaire à l'information a conclu que les plaintes étaient fondées puisque le Ministère n'avait pas répondu aux demandes d'accès dans les délais prévus par la *Loi* et qu'il ne pouvait justifier raisonnablement ce manquement. Dans chacun des dossiers, le Commissaire à l'information a recommandé que le Ministère fournisse un avis au demandeur, conformément à l'art. 7 de la *Loi*, à la première des échéances suivantes : la date promise au commissaire par le Ministère ou avant le 15 janvier 1999.

Bien que le Ministère ait accepté de se conformer aux recommandations du Commissaire à l'information, il n'avait toujours pas répondu aux demandes d'accès le 15 janvier 1999. Avec le consentement du demandeur, le commissaire a présenté une demande de révision à la Cour fédérale (Section de première instance) pour chacun des dossiers.

Le 18 mars 1999, la Section de première instance a ordonné la gestion spéciale de ces procédures en vertu des Règles 384 et 385 des *Règles de la Cour fédérale* (1998) et a émis des ordonnances et directives sur les échéanciers appropriés dans chacun de ces cas, même si le procureur général du Canada, au nom du ministre de la Défense nationale, s'était vigoureusement opposé à la demande de gestion des cas présentée par le Commissaire à l'information.

Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de l'Industrie du Canada et Patrick McIntyre

(T-394-99) (Section de première instance)

Dans ce cas, le demandeur voulait obtenir de l'information sur les services de diffusion directe par satellite (SRD) et de SRD du satellite au foyer. Certains documents ont été communiqués au demandeur alors que certains autres ne l'ont pas été, et ce, basé sur diverses exceptions en vertu de la *Loi*.

Le demandeur a présenté une plainte au Commissaire à l'information en ce qui concerne la décision du Ministère de ne pas communiquer de nombreux documents. Au cours de son enquête, le Commissaire à l'information a fait part de ses vues préliminaires au ministre de l'Industrie, soit que le refus de communiquer les critères d'évaluation et les pourcentages de pondération utilisés par le Ministère dans son examen des propositions soumises par des entreprises privées pour l'octroi de créneaux orbitaux pour les services de SRD n'était pas justifié en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la *Loi*.

En réponse à l'intervention du commissaire, Industrie Canada a accepté de communiquer les critères d'évaluation. Cependant, le Ministère a également indiqué son intention de maintenir l'exception pour les pourcentages de pondération.

Après un examen approfondi des observations du Ministère et du plaignant, le Commissaire à l'information a jugé que les pourcentages de pondération n'étaient pas couverts par l'exception prévue à l'alinéa 21(1)a), puisqu'ils ne constituent pas des « avis » ni des « recommandations ». Le commissaire a plutôt jugé que ces pourcentages faisaient partie du cadre contextuel à partir duquel le ministre désirait obtenir des recommandations relativement aux mérites relatifs des propositions. En outre, le commissaire n'était pas d'accord avec la déclaration du Ministère à l'effet que la communication de ces facteurs de pondération permettrait aux demandeurs de biaiser leurs propositions pour correspondre à ce qu'ils croyaient que le Ministère voulait entendre plutôt que de représenter ce qu'ils voulaient vraiment faire. La demande de propositions officielle publiée par le Ministère décrivait en détail les attentes de celui-ci, notamment en matière de langues, et montrait l'importance de certains critères d'évaluation. Le commissaire n'a pas accepté la déclaration selon laquelle la qualité des propositions sera supérieure si les soumissionnaires doivent deviner ce que le gouvernement veut.

Avec le consentement du demandeur, le Commissaire à l'information a donc présenté un recours devant la Section de première instance de la Cour fédérale pour la révision de la décision d'Industrie Canada. En présentant un avis de comparution en vertu du paragraphe 42(2) de la *Loi*, le demandeur, Patrick McIntyre, a

indiqué qu'il comparaitrait comme partie à l'instance dans le recours en révision.

Le 26 avril 1999, la Section de première instance a donné des directives quant au déroulement de cette affaire en vertu de la Règle 54 et des Règles de la Cour fédérale (1998), même si encore une fois le procureur général du Canada, au nom du ministre de l'Industrie, s'est vigoureusement opposé à la demande de directives du Commissaire à l'information. Ceci constitue une claire indication de la Cour que des directives à suivre pour le déroulement des procédures en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* peuvent être émises afin d'apporter une solution juste, expéditive et économique aux cas d'accès, et est conforme à la continuité procédurale et à l'expertise de la Cour fédérale en matière de gestion des cas pour les litiges relatifs à l'accès depuis 1993.

Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de la Défense nationale
(A-785-96) (Cour fédérale d'appel)

En 1996, la question du retard de la Défense nationale pour répondre à des demandes d'accès a été présentée devant la Section de première instance de la Cour fédérale par le Commissaire à l'information en vue de forcer le Ministère à répondre à une demande spécifique d'accès. Les détails de ce cas figurent dans le rapport annuel de 1996-1997. Dans cette affaire, non seulement le ministère de la Défense nationale

n'avait pas respecté les délais prévus par la *Loi*, mais il n'avait pas non plus respecté les autres délais négociés avec le commissaire. Finalement, le Ministère a tellement tardé à répondre (plus de 16 mois) que le demandeur a même perdu le droit de présenter une plainte devant le Commissaire à l'information relativement aux exceptions invoquées par le ministère de la Défense dans sa réponse.

L'affaire soulevait un certain nombre de questions :

- (i) Quelles sont les conséquences lorsqu'un ministère ne répond pas à une demande d'accès dans les délais prévus dans la *Loi* (ce qui en vertu de la *Loi* « vaut décision de refus de communication »)?
- (ii) Une institution gouvernementale peut-elle se prévaloir d'exceptions après la conclusion de l'enquête du commissaire sur une présomption de refus, mais avant l'audience du recours en révision?
- (iii) Quelles sont les conséquences lorsque le délai du ministère excède la limite d'un an pour la présentation d'une plainte relative aux exceptions devant le Commissaire à l'information?

La Défense nationale a répondu à la demande avant l'audience en première instance et a estimé que ceci devait mettre fin à l'affaire. Le Commissaire à l'information a pressé la Cour de procéder à l'évaluation du caractère approprié de l'exception que la Défense nationale a invoquée. Le

commissaire a rappelé à la Cour que le délai de présentation par le demandeur d'une plainte relative aux exceptions avait expiré.

La Section de première instance de la Cour fédérale a jugé que le délai de réponse était excessif et ordonné au ministère de la Défense nationale de payer les frais. Toutefois, elle a également rejeté la demande du Commissaire à l'information. La Cour a jugé que le recours en révision du commissaire était prématuré puisqu'il n'avait pas enquêté sur les mérites des exceptions. Le commissaire a interjeté appel de cette décision afin d'obtenir des éclaircissements sur sa compétence d'enquêter sur les exceptions après l'expiration du délai d'un an pour la présentation d'une plainte et sur les conséquences pour un ministère de ne pas respecter les délais de réponse. Cette affaire devait être entendue les 13 et 14 avril 1999, et le résultat de l'appel sera présenté dans le rapport annuel de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le Président de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)
(A-292-96) (Cour fédérale d'appel)

Dans cette affaire (pour plus de détails, voir le Rapport annuel de 1994-1995, page 23, et le Rapport annuel de 1995-1996, page 25), le Commissaire à l'information a recommandé que le président de l'APECA divulgue le nombre exact d'emplois créés par les entreprises qui

ont reçu du financement de l'APECA dans le cadre d'un programme conçu pour encourager les petites et moyennes entreprises des provinces de l'Atlantique. L'APECA a refusé de suivre la recommandation sous prétexte que les renseignements avaient été transmis à la province sous le sceau de la confidentialité. Le Commissaire de l'information a donc porté la question devant la Cour fédérale.

Le 18 mars 1996, la juge McGillis a rejeté la demande du Commissaire à l'information. Celui-ci a interjeté appel auprès de la Cour d'appel fédérale, faisant valoir que la juge avait commis une erreur en décidant que le président de l'APECA avait eu raison, aux termes de l'alinéa 20(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de protéger le secret des renseignements en question. On a également soutenu que la juge McGillis avait commis une erreur en concluant qu'il n'était pas nécessaire, en l'espèce, d'appliquer l'article 25 qui prescrit le prélèvement et la divulgation des renseignements non protégés par les exceptions stipulées dans la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour d'appel n'a pas encore fixé de date pour entendre cette affaire. Nous ferons donc état des résultats de cette instruction dans le rapport de l'an prochain.

Le Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de l'Environnement

Dans ce dossier, le demandeur a demandé l'accès à des documents de travail dont le Cabinet avait tenu compte en prenant la décision de

déposer au Parlement un projet de loi interdisant l'utilisation du MMT, un additif susceptible d'améliorer les indices d'octane dans les carburants de véhicules à moteur. Sur l'avis du Bureau du Conseil privé (BCP), Environnement Canada a refusé de donner accès à ces documents sous prétexte qu'il n'existait pas de documents de travail. Selon le BCP, les documents sont des mémoires utilisés pour présenter les propositions au Conseil privé ou des documents utilisés pour informer les ministres de la Couronne des questions soumises au Conseil privé.

Le différend réside dans le fait que les mémoires et les documents d'information ne sont pas visés par la *Loi sur l'accès à l'information*, alors que les documents de travail sont visés par la *Loi* dès que les décisions sur lesquelles ils portent sont rendues publiques ou, si ces décisions ne sont pas rendues publiques, quatre ans après que la décision a été prise.

Le Commissaire à l'information a émis l'opinion que le BCP ne peut pas élargir le secret dont s'entoure le Cabinet tout simplement en cessant d'appeler les dossiers « documents de travail ». Il soutenait que la partie d'un mémoire au Cabinet (MC) consacrée à l'analyse contient ce qu'on trouvait auparavant dans les documents de travail. Il a donc recommandé au BCP de communiquer la partie « Analyse » de tout MC portant sur la décision du gouvernement d'interdire l'utilisation du MMT au Canada.

Le ministre a refusé de se plier à la recommandation du commissaire. Donc, le commissaire a sollicité la permission du demandeur afin de porter le refus du BCP devant la Cour fédérale. Nous reparlerons de l'évolution de ce dossier dans le prochain rapport annuel.

III. Affaires en cours—Le commissaire en tant qu'intimé de la Cour d'appel

Bonnie Petzinger c. le Commissaire à l'information du Canada, le colonel Drapeau (retraité) et le procureur général du Canada
(A-911-97) (Cour fédérale d'appel)

Bonnie Petzinger, coordinatrice de l'accès pour la Défense nationale, n'a pas réussi à interjeter appel à temps contre une ordonnance du juge MacKay établissant qu'il convient de préserver la confidentialité du processus d'enquête du Commissaire à l'information. Par conséquent, ni elle ni le procureur général du Canada n'ont pu avoir accès aux dossiers confidentiels d'enquête du commissaire. (Voir le Rapport annuel de 1997-1998, page 42, pour plus de détails sur cette affaire).

M^{me} Petzinger n'a pas fourni d'affidavit à la Cour pour expliquer et justifier le retard. La juge McGillis a donc rejeté la demande de M^{me} Petzinger et refusé de prolonger la période prescrite pour en appeler de cette décision. La Cour d'appel s'est dite d'accord avec la décision de la juge McGillis et a rejeté l'appel de M^{me} Petzinger.

Bonnie Petzinger c. le Commissaire à l'information du Canada, le colonel Drapeau (retraité) et le procureur général du Canada
(A-692-97, A-693-97 et A-728-97)
(Cour fédérale d'appel)

L'affaire décrite ci-dessus n'a pas mis fin à cette saga. La coordinatrice de l'accès pour la Défense nationale, grâce à l'appui financier du ministère de la Défense nationale, a interjeté appel contre les autres ordonnances du juge MacKay, notamment l'ordonnance rejetant l'ensemble de la cause en raison du peu de chances qu'elle avait de réussir et refusant à M^{me} Petzinger le droit de modifier le type de redressement qu'elle demandait à la Cour de lui accorder. (Voir le Rapport annuel de 1997-1998, page 42, pour plus de contexte sur cette affaire.) Dans ses motifs, le juge de première instance a indiqué que rien dans le dossier de la plaignante ne portait à croire que ses droits avaient été lésés par le rapport et les recommandations du commissaire; que les pratiques d'enquête du commissaire étaient parfaitement légales; que Bonnie Petzinger n'aurait pas dû s'en prendre au bien-fondé des recommandations puisque tout ce qu'elle avait le droit de remettre en question consistait à savoir si l'enquête avait été légale. Le procureur général n'a interjeté appel d'aucune des décisions du juge MacKay, mais a choisi de ne pas se retirer de la poursuite. L'affaire est maintenant prête à être instruite, mais la date d'audience n'a pas encore été fixée. Par conséquent, l'issue de cette

cause sera exposée dans le rapport de l'an prochain.

C. Cas devant les tribunaux n'impliquant pas le Commissaire à l'information

Glaxo Wellcome PLC c. le Ministre du Revenu national
(A-908-97 et A-909-97)
(Cour fédérale d'appel)

L'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information* stipule que la *Loi* a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale. On y précise également que la *Loi* vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale et qu'elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du public.

Dans cette affaire, des rapports de Statistique Canada ont révélé que certaines entreprises importaient un médicament au Canada (chlorhydrate de ranitidine, mieux connu sous le nom de commerce ZANTAC) pour lequel le demandeur, Glaxo Wellcome PLC, une grande entreprise pharmaceutique, détient les brevets. La société Glaxo Wellcome PLC se jugeait lésée dans ses droits aux termes de l'article 42 de la *Loi sur les brevets*. Dans le but de vérifier l'étendue des infractions, Glaxo Wellcome PLC a présenté une demande d'accès au ministre du Revenu national en vue d'obtenir de l'information au sujet de la vente, de

l'importation ou de l'exportation du médicament en question. Le ministre du Revenu national a refusé de communiquer l'information en invoquant le paragraphe 24 (1) de la *Loi sur l'accès à l'information* qui prescrit que les renseignements visés par l'article 107 de la *Loi sur les douanes* sont exemptés de la divulgation en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La demanderesse a choisi de ne pas porter plainte au Commissaire à l'information, mais a plutôt présenté une demande de divulgation au Ministre en vertu de l'alinéa 108(1)b) de la *Loi sur les douanes*, qui prévoit que tous les renseignements rassemblés dans le cadre de l'administration de la *Loi sur les douanes* doivent demeurer confidentiels et ne peuvent être divulgués que dans des circonstances limitées. Encore une fois, le ministre du Revenu national a rejeté la demande.

Glaxo Wellcome PLC a ensuite déposé une demande de révision judiciaire à la Cour fédérale en vue d'obtenir une ordonnance autorisant Glaxo Wellcome PLC à procéder à l'interrogatoire préalable du ministre du Revenu national puisque l'entreprise avait subi de lourdes pertes financières et que l'interrogatoire au préalable était le seul moyen raisonnable de déterminer les parties qui s'étaient livrées à la contrefaçon. Le juge de première instance a rejeté la demande de révision judiciaire, mais la Cour d'appel a infirmé la décision et a ordonné au ministre du Revenu

national de divulguer les noms des importateurs qui avaient importé des produits contrefaits en 1995, 1996 et 1997.

La Cour a conclu que la doctrine de la rectification en equity, une forme d'interrogatoire préalable à une poursuite, permettait aux tribunaux d'exercer leur compétence en equity pour ordonner à une personne contre laquelle le demandeur n'a entrepris aucune poursuite de se soumettre à l'interrogatoire. La Cour s'est inspirée d'une affaire instruite devant les tribunaux anglais, *Norwich Pharmaceutical Co. v. Commissioners of Customs et Excise*, [1974] A.C. 133. Pour obtenir de la Cour le droit d'interrogatoire au préalable, un demandeur doit satisfaire aux quatre critères suivants :

1. le demandeur doit avoir une véritable demande à présenter contre les auteurs présumés du préjudice;
2. il doit avoir une relation quelconque avec la personne qui sera interrogée;
3. la personne qu'on souhaite interroger doit constituer la seule source pratique d'information;
4. si la divulgation de ces renseignements est susceptible de causer préjudice à la personne qui sera interrogée, le demandeur doit indemniser la personne qui sera interrogée pour tout dommage causé en assumant toutes ses dépenses.

La Cour a tenu compte, d'une part, de l'intérêt du public qui veut que justice soit faite et, d'autre part, de l'intégrité de la confidentialité des importateurs.

Elle a conclu que les importateurs ne s'attendent probablement pas à une grande confidentialité quant à l'information qu'ils fournissent aux agents des douanes compte tenu des exceptions en matière de confidentialité prévues à l'article 108 de la *Loi sur les douanes*. Les importateurs devaient bien s'attendre à ce que leurs noms passent par d'autres mains avant d'atteindre celles des fonctionnaires des douanes.

Enfin, la Cour s'est penchée sur la question qui consiste à savoir si la prérogative de la Couronne qui existe en common law, soit d'invoquer l'immunité contre l'interrogatoire au préalable, l'emporte sur le recours exceptionnel existant en *equity* à l'égard de l'interrogatoire préalable. La Cour a tranché que le ministre du Revenu ne devait pas être autorisé à se soustraire à l'interrogatoire au préalable en invoquant une prérogative de la Couronne.

Le permission d'interjeter appel à la Cour suprême du Canada a été refusée au ministre du Revenu national le 10 décembre 1998 (dossier de la Cour suprême numéro 26834).

La Société Radio-Canada c. la Commission de la Capitale nationale

(T-2200-97) (Section de première instance)

Aux termes de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, la Société Radio-Canada (SRC) a présenté une demande de révision d'une décision de la Commission de la capitale

nationale de communiquer une entente entre cet organisme et la SRC concernant la production et la télédiffusion des émissions sur la Fête du Canada de 1996 et de 1997. La SRC soutenait que l'entente n'aurait pas dû être communiquée aux termes des alinéas 20(1)c) et d) puisque cette divulgation engendrait un risque vraisemblable de préjudice probable pour sa position concurrentielle ainsi que pour ses négociations contractuelles et autres.

Le juge Teitlebaum a rejeté la demande. Il a conclu que la SRC n'avait pas soumis d'éléments de preuve matérielle solides quant à l'existence d'un préjudice probable si l'entente était communiquée. Il a souligné que la SRC n'avait pas non plus établi solidement les conséquences de la divulgation sur ses négociations effectives. L'affidavit présenté par la SRC ne contenait que des affirmations et des suppositions quant aux dommages plutôt que des éléments probants établissant un risque vraisemblable de préjudice probable à la SRC si l'entente était rendue publique.

OCCAM Marine Technologies Ltd. c. le Conseil national de recherches du Canada
(T-146-98) (Section de première instance)

Il s'agit d'une requête aux termes de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* présentée par OCCAM, une entreprise de recherche et de développement, demandant la révision d'une décision du Conseil national de recherches du Canada (CNRC) de ne pas communiquer l'ensemble du

procès-verbal des réunions de financement portant sur des propositions faites par d'autres entreprises. Le CNRC a soustrait certaines parties de ces documents aux termes des alinéas 20(1)b) et c) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces dispositions protègent les renseignements commerciaux fournis confidentiellement et dont la communication pourrait engendrer un risque vraisemblable de préjudice probable aux intérêts concurrentiels d'une tierce partie. Pendant l'enquête du Commissaire à l'information dans l'affaire d'OCCAM, certains renseignements supplémentaires ont été divulgués. Le commissaire a donc cru avoir réglé la question. OCCAM n'était pas de cet avis et s'est adressé à la Cour fédérale.

Le juge MacKay a rejeté la demande de révision d'OCCAM. Il a jugé que le demandeur avait satisfait au critère stipulé à l'alinéa 20(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* puisque les renseignements détenus [TRADUCTION] « incluent le nom de la tierce partie, un nom de projet, de l'information technique au sujet du projet, les coûts, une évaluation et le financement du projet...autant de renseignements que la tierce partie a fournis sous le sceau de la confidentialité. » Le juge MacKay a souligné que chaque entreprise qui présente une demande de financement est informée de la politique de confidentialité quant aux renseignements fournis dans les documents de la demande.

***Sinclair Stevens c. le Premier
Ministre du Canada***

(T-2419-93 et A-263-97)

(Section de première instance et
Cour fédérale d'appel)

Par suite d'une demande de communication présentée par Sinclair Stevens, le Bureau du Conseil privé (BCP) a prélevé et divulgué les renseignements financiers des comptes de facturation des avocats de la Commission d'enquête sur les allégations de conflit d'intérêt concernant l'honorable Sinclair M. Stevens (« la Commission Parker »). Le BCP n'a pas divulgué la partie narrative des comptes concernant les services rendus. M. Stevens a porté plainte au Commissaire à l'information, qui s'est trouvé d'accord avec le BCP. De l'avis du commissaire, la partie narrative des comptes est protégée par le secret professionnel des avocats. M. Stevens, non satisfait, a exercé son droit et a demandé, aux termes de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, que l'on révoque le refus du BCP de divulguer la partie narrative de ces comptes.

Le juge Rothstein a rejeté la demande le 26 février 1997, au motif que l'information était bel et bien protégée par le secret professionnel des avocats et que personne n'avait renoncé, de façon expresse ou implicite, à ce privilège. Le fait que la Commission Parker ait soumis ses comptes au BCP aux fins de paiement ne pouvait en aucun cas être interprété comme une renonciation au privilège protégeant les comptes. Le juge a également fait valoir que le prélèvement et la

communication de certaines parties d'un document sujet au privilège avocat-client ne se solde pas par la perte du privilège pour l'ensemble du document. M. Stevens a interjeté appel à la section d'appel de la Cour fédérale. La Cour a rejeté l'appel et a confirmé la décision du juge de première instance, soit que l'information avait été correctement exemptée en vertu de l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

***Desjardins, Ducharme, Stein et
Monast c. le Ministre des
Finances du Canada***

(T-912-98) (Section de première
instance)

Dans ce cas, une personne a déposé une demande de communication à Finances Canada pour obtenir des documents contenant le montant versé à M^c André Joli-Coeur, l'*amicus curiae* désigné par la Cour suprême du Canada pour les audiences sur la question de la sécession du Québec. Finances Canada était en possession des documents pertinents parce que l'*amicus curiae* avait présenté ses comptes de facturation à un tiers spécifié, soit le cabinet d'avocats Desjardins, Ducharme, Stein et Monast, pour qu'il effectue une analyse des comptes et soumette des certificats d'exactitude au Ministère. Finances Canada a décidé de divulguer les dossiers et en a averti le comptable de l'*amicus curiae*, qui a demandé à la Cour fédérale d'ordonner au Ministère de ne pas divulguer l'information demandée.

La question consistait à savoir si le Ministère pouvait communiquer l'information et, plus précisément, si l'information visée relevait ou était « sous le contrôle » du Ministère en vertu du paragraphe 4(1) de la *Loi*. Le demandeur a expliqué que l'information visée était « sous le contrôle » de la Cour suprême, une institution qui ne fait pas partie du gouvernement et, par conséquent, n'est pas visé par la *Loi*.

La Cour a conclu que les documents demandés relevaient bel et bien d'une institution fédérale, soit le ministère des Finances, et non de la Cour suprême. Le paiement des factures était clairement la responsabilité du Ministère. La Cour a en outre fait remarquer que l'article 23 de la *Loi* ne sert en rien la cause du demandeur puisque la relation entre M^e Joli-Coeur et la Cour suprême ne peut être considérée comme une relation avocat-client aux termes de l'article 23. De surcroît, la Cour a jugé que, même si l'article 23 était applicable, seuls les détails des services fournis par M^e Joli-Coeur seraient réputés confidentiels et non les montants des factures.

Grimard c. la Commission canadienne des droits de la personne

(A-642-94) (Cour fédérale d'appel)

Cette affaire tourne autour d'un appel interjeté contre une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale confirmant la décision de la Commission canadienne des droits de la personne de refuser la divulgation de certains renseignements. On a refusé de

communiquer au demandeur le texte d'une entente entre deux parties dans une affaire instruite devant la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). La CCDP a refusé de divulguer le contenu de l'entente au motif qu'il s'agissait de renseignements personnels aux termes de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire à l'information et la Section de première instance ont soutenu la décision de la CCDP. La Cour d'appel s'est dite d'accord avec la conclusion du juge de première instance et du Commissaire à l'information, et a rejeté l'appel, concluant que l'information était personnelle et que les personnes concernées par l'entente n'avaient pas autorisé la divulgation.

Hoogers et Steinhoff c. le Ministre des Communications

(T-2587-93, T-265-94, T-595-95)
(Section de première instance)

Dans cette affaire, la requête des demandeurs portait sur la communication de renseignements provenant des archives du Service canadien du renseignement de sécurité et de la Gendarmerie royale du Canada au sujet du Syndicat des postiers du Canada. On a refusé de leur communiquer environ 2 000 pages de renseignements aux termes des paragraphes 13(1), 15(1), 16(1) et 19(1) de la *Loi*.

Les demandeurs ont porté plainte au Commissaire à l'information. Ce dernier a mené enquête et négocié la divulgation de renseignements

supplémentaires. Dans son rapport, il indique que l'information qui n'a pas été divulguée aux demandeurs avait été correctement exemptée aux termes des dispositions spécifiées de la *Loi*. Les demandeurs, non satisfaits de ces résultats, ont demandé à la Cour fédérale de se pencher sur la question.

Après avoir examiné le dossier, la Cour a déclaré qu'elle n'était pas disposée à ordonner la divulgation d'autres documents. Elle a conclu dans le même sens que le Commissaire à l'information, c'est-à-dire que, dans certains cas, les exemptions aux termes de l'alinéa 16(1)c) n'étaient pas appliquées correctement, mais que, dans chacun de ces cas, on trouvait une autre disposition pour exempter le dossier en entier ou en partie. La Cour a appuyé ses conclusions en matière d'exemptions en vertu de l'alinéa 16(1)c) sur le précédent établi dans la décision *Rubin c. le Ministre du Transport*. Dans cette décision, on concluait qu'en examinant une exemption en vertu de l'alinéa 16(1)c), la Cour doit s'assurer que les préjudices invoqués sont liés à une enquête en cours ou imminente et non à d'éventuelles enquêtes futures.

D. Changements législatifs

I. Paragraphe 67.1—Infraction relative à l'entrave du droit d'accès prévu par la *Loi*

En réponse à une recommandation du Commissaire à l'information faite au Parlement en 1997 (voir Rapport annuel 1996-1997, page 15), M^{me} Colleen Beaumier, députée

libérale de Brampton-Ouest–Mississauga, a déposé le projet de loi C-208 le 26 septembre 1997. La Chambre des communes a adopté le projet de loi le 16 novembre 1998 et le Sénat le 16 mars 1999. Le projet de loi C-208 a reçu la sanction royale le 25 mars 1999. On y prescrit des amendes d'un montant pouvant atteindre 10 000 \$ et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans pour quiconque entrave le droit d'accès à l'information en détruisant, en falsifiant ou en cachant un document, ou en instruisant une personne de le faire. Le paragraphe 67.1 de la *Loi* est ainsi libellé :

67.1 (1) Nul ne peut, dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la présente loi :

- a) détruire, tronquer ou modifier un document;
- b) falsifier un document ou faire un faux document;
- c) cacher un document;
- d) ordonner, proposer, conseiller ou amener de n'importe quelle façon une autre personne à commettre un acte visé à l'un des alinéas a) à c).

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable :

- a) soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans et d'une amende maximale de dix mille dollars, ou de l'une de ces peines;
- b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par

procédure sommaire et passible d'un emprisonnement maximal de six mois et d'une amende maximale de cinq mille dollars, ou de l'une de ces peines.

II. Nouvelles institutions du gouvernement

En 1998, un certain nombre d'institutions fédérales ont été renommées, créées ou abolies. Par conséquent, ces nouvelles institutions ont été assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* alors que d'autres ont été supprimées. Les modifications suivantes ont été apportées à l'Annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Annexe I

« Bureau du commissaire provisoire du Nunavut » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1993, ch. 28, art. 78 (ann. III, art. 1), en vigueur le 27 novembre 1997).

« Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec » sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » remplace « Bureau fédéral de développement régional (Québec) » (DORS/98-120, Gaz. Can., partie II, en vigueur le 23 février 1998).

« Bureau du Canada pour le millénaire » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/98-149, Gaz. Can., partie II, en vigueur le 12 mars 1998).

« Tribunal canadien des droits de la personne » sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » remplace « Comité du tribunal des droits de la personne » (1998, ch. 9, art. 35 et 36, en vigueur le 30 juin 1998).

« Société canadienne des ports » est supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 10, par. 159(1), en vigueur le 1^{er} janvier 1999).

« Administration de pilotage des Grands Lacs » sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » remplace « Administration de pilotage des Grands Lacs Inc. » (1998, ch. 10, par. 159(2) et art. 161, en vigueur le 1^{er} octobre 1998).

« Administration de la voie maritime du Saint-Laurent » est supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 10, art. 160, en vigueur le 1^{er} décembre 1998).

Les organismes suivants sont ajoutés sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 10, art. 162, en vigueur le 1^{er} janvier 1999) :

« Administration portuaire du fleuve Fraser »

« Administration portuaire de Halifax »

« Administration portuaire de Hamilton »

« Administration portuaire de Montréal »

« Administration portuaire de Nanaïmo »

« Administration portuaire du North Fraser »
 « Administration portuaire de Port Alberni »
 « Administration portuaire de Prince Rupert »
 « Administration portuaire de Québec »
 « Administration portuaire du Saguenay »
 « Administration portuaire de Saint John »
 « Administration portuaire de Sept-Îles »
 « Administration portuaire de St. John »
 « Administration portuaire de Thunder Bay »
 « Administration portuaire de Toronto »
 « Administration portuaire de Trois-Rivières »
 « Administration portuaire de Vancouver »
 « Administration portuaire de Windsor »
 « Le Réseau du leadership » est ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/98-320, Gaz. Can., part. II, en vigueur le 3 juin 1998).

« La Société des ponts fédéraux Limitée » est ajoutée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/98-566, Gaz. Can., part. II, en vigueur le 1^{er} décembre 1998).

Les organismes suivants sont ajoutés sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (1998, ch. 25, art. 160(1), en vigueur le 22 décembre 1998) :

Office gwich'in d'aménagement territorial

Office gwich'in des terres et des eaux
 Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie
 Office des terres et des eaux du Sahtu
 Office d'aménagement territorial du Sahtu

« Conseil canadien des relations industrielles » sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » remplace « Conseil canadien des relations de travail » (1998, ch. 26, art. 70 et 71, en vigueur le 1^{er} janvier 1999).

III. Nouvelles dispositions relatives au secret

En 1998, le gouvernement a adopté d'autres interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux en ajoutant des dispositions à l'Annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces nouvelles interdictions sont les suivantes :

Annexe II

« *Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines* » et un renvoi correspondant à l'article 33.5 de cette loi sont ajoutés (1998, ch. 21, art. 73, en vigueur le 18 juin 1998).

« *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* » et un renvoi correspondant à l'alinéa 30(1)b de cette loi sont ajoutés (1998, ch. 25, art. 161, en vigueur le 22 décembre 1998).

IV. Projets de loi émanant de députés sur la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*

Projet de loi C-216

Le projet de loi C-216 a été déposé par M. Myron Thompson, député réformiste de Wild Rose, le 29 septembre 1997. Il propose d'assujettir toutes les sociétés d'État à la *Loi*. Le projet de loi a été débattu en deuxième lecture à la Chambre des communes le 1^{er} décembre 1997 et le 13 mars 1998. Cependant, une motion tendant à la deuxième lecture a été rejetée le 28 avril 1998.

Projets de loi C-217 et C-253

Le projet de loi C-217 a été déposé par M. Bob Mills, député réformiste de Red Deer, le 29 septembre 1997. En vertu de ce projet de loi, les résultats de tout sondage d'opinion publique commandé par un ministère ou tout autre organisme fédéral doivent être communiqués au Parlement. Le projet de loi a été débattu en deuxième lecture et a été rayé du Feuilleton le 31 octobre 1997. Cependant, la proposition a été ramenée au Parlement sous la forme du projet de loi C-253 déposé par M. Mark Inky, député réformiste de Dauphin-Swan River, le 22 octobre 1997. Le projet de loi C-253 n'a fait aucun progrès depuis.

Projet de loi C-264

Le projet de loi C-264 a été déposé par M. John Bryden, député libéral de Wentworth-Burlington, le 23 octobre 1997 et a été réimprimé conformément à une ordonnance prononcée le 11 juin 1998. Il prévoit une réforme exhaustive de la *Loi*. Le projet de loi s'appuie sur les recommandations en matière de réforme avancées par le Comité de la justice en 1986, par le Commissaire à l'information en 1994 ainsi que sur la vaste expérience de l'auteur quant à l'utilisation de la *Loi sur l'accès à l'information* dans le cadre de ses propres recherches. Exception faite de l'examen du projet de loi en juin 1998, celui-ci n'a fait aucun progrès depuis sa première lecture le 23 octobre 1997.

Projet de loi C-286

Le projet de C-286 a été déposé par M. Michel Bellehumeur, député bloquiste de Berthier-Montcalm, le 24 novembre 1997. Il porte sur un certain nombre de questions soulevées par le Commissaire à l'information dans les rapports annuels antérieurs relativement à la destruction et à la falsification des documents, au non-respect des délais prescrits pour le traitement des demandes de communication et à l'accès aux documents confidentiels du Conseil privé. Le projet de loi n'a pas évolué depuis sa première lecture.

Quelques cas en bref

Pan-Pan-Pan (01-99)

Contexte

Le 2 septembre 1998, le vol 111 de Swiss Air s'est écrasé dans l'océan à 30 milles au sud-ouest de Halifax, tuant tragiquement tous les passagers et les membres de l'équipage. Avant l'écrasement, soit entre 0 h 58 min 16 s et 1 h 25 min 49 s (temps universel), l'équipage du vol 111 était en communication avec les contrôleurs aériens de Moncton (Nouveau-Brunswick) et avec ceux de Halifax (Nouvelle-Écosse). Ces conversations ont été enregistrées par NAVCAN (fournisseur, récemment privatisé, de services de contrôle aérien au Canada).

Puisque ce désastre s'est produit en territoire canadien, on a confié l'enquête au Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (BST). Entre autres preuves, NAVCAN a dû fournir l'enregistrement des communications entre les contrôleurs aériens et l'équipage du vol 111. Pendant l'enquête, le BST a rendu public un compte rendu textuel des enregistrements, mais a refusé de fournir les enregistrements originaux.

Un représentant de l'émission « W-Five » de la station CTV a présenté une demande de communication au BST en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* en vue

d'obtenir les enregistrements audio. On a refusé d'accéder à cette demande pour quatre raisons. Premièrement, le BST a fait valoir que la communication pourrait entraver le déroulement de l'enquête en s'appuyant sur l'exemption prescrite à l'alinéa 16(1)c). Deuxièmement, le BST a soutenu que la divulgation serait une atteinte injustifiée à la vie privée, invoquant le paragraphe 19(1) à l'appui. Troisièmement, le BST a expliqué que les enregistrements contenaient des renseignements techniques confidentiels fournis pas NAVCAN. À cette fin, le BST a invoqué l'alinéa 20(1)b).

Enfin, le BST a soutenu qu'on pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la divulgation de l'enregistrement engendre des pertes matérielles ou des préjudices pour NAVCAN et s'est appuyé sur l'alinéa 20(1)c) pour justifier ce besoin de secret.

Le commissaire a reçu des observations du demandeur, du BST, de NAVCAN et de l'Association canadienne du contrôle du trafic aérien.

Problème juridique

Alinéa 16(1)c) :

C'est au BST qu'il incombait de prouver que la divulgation des enregistrements risquait vraisemblablement de nuire à la bonne marche de l'enquête sur l'écrasement

du vol 111. Le demandeur a insisté sur le fait que la transcription avait déjà été divulguée et que le BST avait déjà communiqué des bandes dans le cadre d'autres enquêtes sur des catastrophes aériennes. Le BST, pour sa part, a expliqué qu'il avait engagé des spécialistes capables d'analyser les subtilités de la bande comme la rapidité de la respiration, les indicateurs de stress dans la voix et ainsi de suite. Selon le BST, la communication de ces enregistrements ne pouvait qu'enflammer les spéculations qui faisaient déjà rage dans les médias quant à ce qui s'était réellement passé avant l'écrasement, ce qui aurait pour effet de distraire l'énergie et l'attention du BST, et de l'empêcher de se consacrer pleinement à son enquête. Le BST a également soutenu que, par le passé, ce genre de bande avait seulement été communiqué dans des cas où personne n'avait perdu la vie et lorsque les enquêtes étaient relativement simples.

Le Commissaire à l'information a conclu que le BST n'avait pas établi que la communication des bandes pouvait vraisemblablement porter préjudice à l'enquête. Il a souligné que le BST avait tout le pouvoir et l'autorité nécessaires pour mener ses enquêtes comme il l'entend. Même si la communication engendrait des spéculations, rien ne porte à croire que celles-ci entraveraient les priorités de l'enquête du BST. Selon le commissaire, c'est le BST et non la divulgation des bandes audio qui serait à blâmer s'il laissait l'attention des médias entraver la bonne marche de l'enquête.

En outre, le commissaire a conclu, en se fondant sur son examen des bandes,

qu'il est peu probable que la communication de ces enregistrements cause encore plus de spéculations que ce qu'on avait déjà entendu lors de la divulgation non autorisée d'un prétendu sommaire du contenu des enregistrements provenant de la cabine de pilotage du vol 111 de Swiss Air. Aussi, le Commissaire a décidé que l'alinéa 16(1)c) ne justifiait pas le refus de communiquer.

Alinéa 20(1)b) :

Cette disposition stipule que les institutions fédérales doivent refuser de communiquer « des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques » de nature confidentielle qui ont été fournis à l'institution fédérale par un tiers - NAVCAN a fourni ces bandes au BST et a insisté sur le fait qu'elles contenaient de l'information technique qu'il ne convenait pas de divulguer.

Le commissaire n'était pas de cet avis. Il a souligné que le contenu des bandes avait déjà été divulgué. Par conséquent, il ne restait que les voix des membres de l'équipage et des contrôleurs. Les voix, selon le commissaire, ne constituaient pas des renseignements de nature « technique » comme le soutenait NAVCAN. Il a conclu que NAVCAN et le BST avaient tenté d'utiliser une disposition conçue pour protéger les renseignements confidentiels des tiers afin de pouvoir tenir les curieux à distance. Il a donc tranché que l'alinéa 20(1)b) ne justifiait pas le refus de communiquer les enregistrements audio.

Alinéa 20(1)c) :

Le BST et NAVCAN ont également fait valoir que la divulgation de ces bandes serait également néfaste pour la position concurrentielle de NAVCAN et pouvait engendrer des pertes matérielles. Cependant, ni l'une ni l'autre des parties intéressées n'a fourni d'éléments probants établissant la nature des préjudices anticipés ni le lien entre la communication des enregistrements et ces préjudices. En fait, NAVCAN a choisi de garder le silence sur l'exemption en vertu de l'alinéa 20(1)c).

Par conséquent, le commissaire, estimant que le BST ne s'était pas acquitté du fardeau d'établir l'applicabilité de l'exemption, en a conclu que n'alinéa 20(1)c) ne justifiait pas le refus de communiquer dans ce cas.

Paragraphe 19(1) :

Cette disposition stipule que les institutions fédérales doivent refuser de communiquer des renseignements personnels au sujet de tiers sauf dans les circonstances établies au paragraphe 19(2). Par conséquent, en évaluant l'applicabilité de cette exemption, il faut d'abord déterminer si l'information tenue secrète est de nature « personnelle » et, ensuite, si la divulgation de ces renseignements est néanmoins autorisée aux termes du paragraphe 19(2). Cette dernière disposition autorise la divulgation de renseignements personnels 1) avec le consentement de la personne qu'ils concernent; 2) si l'information a déjà été rendue publique; 3) si la divulgation de l'information sert des

raisons d'intérêt public justifiant nettement une éventuelle violation de la vie privée.

Pour déterminer si l'on peut considérer les enregistrements audio comme des « renseignements personnels », il faut se fier à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette dernière disposition définit « renseignements personnels » comme tout renseignement concernant un individu identifiable. Le commissaire a conclu que la voix, avec les caractéristiques que révèle la bande sur le plan du ton et des émotions, constitue une forme de renseignements au sujet de personnes qu'il est possible d'identifier grâce à leur voix. La divulgation lie également le contenu des comptes rendus déjà divulgués à des personnes identifiables. Aussi, il a conclu que les enregistrements audio constituaient bel et bien des « renseignements personnels » aux fins du paragraphe 19(1) de la *Loi*.

Ensuite, le commissaire a déterminé que les personnes intéressées n'avaient pas autorisé la divulgation de leurs renseignements personnels. Par contre, la question qui consiste à savoir si l'information avait déjà été rendue publique a été moins facile à résoudre. Les communications du contrôle aérien avaient été transmises sur des fréquences radio ouvertes. Il est donc possible que les équipages d'autres avions ou d'autres personnes qui auraient syntonisé cette fréquence aient entendu ces communications. Malgré cela, le commissaire a conclu que ces communications n'avaient pas

été, en fait, mises à la disposition du public. De plus, même si elles l'avaient été, la diffusion de communications radio interceptées est une infraction aux termes de la *Loi sur la radiocommunication*.

Troisièmement, le commissaire a entrepris de déterminer si la divulgation de ces enregistrements servait un intérêt public prépondérant. Il a souligné que toute atteinte à la vie privée pouvant découler de cette divulgation serait mineure. Le public, particulièrement le public de la région de Moncton, connaissait déjà le contenu des communications et l'identité des pilotes du vol 111. Il est même probable que beaucoup de gens savaient quels contrôleurs aériens s'étaient occupés du vol 111 de Swiss Air.

Pourtant, le commissaire a également émis l'opinion que la divulgation ne servait pas un intérêt public considérable. Il a admis, sans toutefois prendre de décision, qu'il était possible que cette divulgation serve un intérêt public plus élevé qu'une simple curiosité; par contre, il a décidé que cet intérêt public n'était pas suffisant pour l'emporter sur une atteinte à la vie privée, si minime soit-elle.

Le commissaire a insisté sur le fait que le BST avait déjà divulgué le compte rendu des communications de contrôle aérien et que cet organisme ferait un rapport public des résultats de son enquête lorsqu'il l'aurait terminé. Ces éléments, selon le commissaire, étaient suffisants pour convaincre le public de l'efficacité du contrôle aérien, de la sécurité aérienne et des processus d'enquête sur les

accidents aériens au Canada. Par conséquent, le commissaire a jugé que le paragraphe 19(1) de la *Loi* justifiait la décision du BST de refuser de divulguer les enregistrements des communications de contrôle aérien avec le vol 111 de Swiss Air. La plainte a été rejetée.

Ce qu'il faut retenir

Le premier point à retenir est quelque peu tangentiel aux détails de ce cas. En effet, nous avons appris que le fait de privatiser les fonctions du secteur public (dans ce cas, le contrôle du trafic aérien) comporte des risques pour les droits d'accès du public. Lorsque ces services étaient encore fournis par la fonction publique, Transports Canada n'aurait pas pu refuser de divulguer les noms des contrôleurs aériens qui travaillaient lorsque le vol 111 de Swiss Air s'est écrasé. En vertu de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les renseignements au sujet du poste et des tâches des fonctionnaires ne peuvent être tenus secrets sous prétexte qu'il s'agit de « renseignements personnels ».

Tout ceci a changé lorsque les services de contrôle du trafic aérien ont été confiés à NAVCAN et lorsque le gouvernement a décidé de ne pas assujettir NAVCAN à la *Loi sur l'accès à l'information*. Les contrôleurs aériens ne sont pas des employés d'une institution visée par la *Loi* et, par conséquent, ils ont des droits relatifs à la vie privée qu'ils n'avaient pas lorsqu'ils travaillaient pour Transports Canada.

Le deuxième point à retenir est que les exemptions fondées sur le critère des préjudices (en l'occurrence 16(1)c) et 20(1)c)) imposent un lourd fardeau de preuve à ceux qui en invoquent la protection. La probabilité que la divulgation engendre des préjudices n'est pas suffisante en soi. Les assertions voulant que l'information soit confidentielle aux yeux d'autres secteurs de compétence ne suffisent pas non plus. Il s'agit d'un critère objectif et non subjectif; il nécessite la production de preuves concrètes établissant la nature des préjudices prévus et le lien qui existe entre ces préjudices et la divulgation.

Enfin, ce cas démontre que même lorsque les atteintes à la vie privée sont minimales, le secret reste justifié à moins que la divulgation ne serve un intérêt public clair et impérieux. Il est particulièrement difficile de justifier une atteinte à la vie privée lorsqu'on a déjà pris des mesures pour servir l'intérêt public en divulguant d'autres renseignements connexes. En l'occurrence, la divulgation des comptes rendus textuels et l'obligation de publier un rapport sur les résultats de l'enquête ont satisfait l'intérêt du public à l'égard de la divulgation des communications de contrôle aérien avec le vol 111 de Swiss Air.

Les bandes de la CCN (02-99)

Contexte

Un chercheur qui s'intéresse particulièrement aux travaux de la CCN a présenté des demandes périodiques d'accès aux « procès-verbaux ». En réponse à ces demandes, la CCN lui a

communiqué les procès-verbaux officiels de ses réunions, tout en tenant compte des exemptions prescrites. La CCN avait également des enregistrements audio de ses réunions, mais ces enregistrements n'ont pas été traités dans le cadre des demandes d'accès du chercheur en question. En outre, personne à la CCN n'a mis le demandeur au courant de l'existence de ces bandes ou n'a cherché à savoir si ses demandes visaient d'éventuelles bandes audio.

Le chercheur a eu vent de l'existence des bandes lorsque la CCN a dû produire une partie de ces enregistrements devant la Cour fédérale du Canada pour l'instruction d'une poursuite concernant une décision de la CCN d'approuver une troisième voie sur le pont Champlain qui enjambe la rivière des Outaouais.

Lorsqu'il a appris l'existence des bandes, le chercheur a présenté une nouvelle demande pour obtenir toutes les bandes des réunions antérieures de la CCN. La CCN a donné suite à cette demande en lui communiquant les transcriptions de certaines des plus récentes bandes et en informant le demandeur que la plupart des bandes avaient été effacées dans le cadre de la destruction routinière des dossiers. De même, la CCN a indiqué au chercheur qu'elle ne faisait plus d'enregistrements audio de ses réunions, sauf lorsque le comité consultatif devait prendre des décisions.

Le demandeur a porté plainte au Commissaire à l'information. Il s'opposait à la décision du CCN de

cesser d'enregistrer ses réunions sur bandes et il soutenait que la destruction des bandes était une pratique répréhensible. Enfin, le demandeur s'est plaint que la CCN aurait dû l'avertir dès le départ de l'existence de ces bandes.

Problème juridique

La CCN était-elle tenue d'informer le demandeur que ses réunions avaient été enregistrées sur bandes audio? La CCN était-elle autorisée à effacer les enregistrements des réunions antérieures? La CCN avait-elle le droit de décider de ne plus enregistrer ses réunions? Toutes ces questions ont été soulevées par le demandeur.

i) Obligation d'informer

En ce qui concerne son obligation d'informer, la CCN soutient qu'elle a correctement traité les demandes du chercheur. La CCN a fourni les procès-verbaux des réunions et le demandeur a accepté ces procès-verbaux sans demander d'autres documents connexes. Pour sa part, le demandeur insiste sur le fait que personne ne lui avait signalé qu'il existait des bandes; si on le lui avait dit, il aurait clairement énoncé qu'il voulait y avoir accès.

Le commissaire a jugé que la formulation des nombreuses demandes du chercheur au fil des ans était assez large pour inclure les bandes audio. À tout le moins, la portée des demandes était tellement vague que la CCN aurait dû communiquer avec le demandeur pour éclaircir la nature de ses attentes. Bien sûr, il aurait été préférable d'informer le demandeur qu'il existait des bandes audio pour lui permettre de prendre

une décision éclairée quant à la portée de ses demandes de communication. Même si rien ne porte à croire que la CCN ait été de mauvaise foi, le commissaire a recommandé à l'organisme d'interpréter plus largement les demandes de communication qu'elle recevra à l'avenir. Il a également recommandé à la CCN, lorsqu'une demande suscite des doutes, de communiquer avec le demandeur en vue d'éclaircir la portée de la demande et de veiller à ce que cette conversation soit axée sur la divulgation complète de tous les types de dossiers de l'institution qui pourraient intéresser le demandeur.

ii) Obligation de conserver

La CCN a établi de façon satisfaisante que les fonctionnaires des Archives nationales avaient approuvé sa pratique de considérer les bandes audio comme des « enregistrements transitoires » qui servent un but précis et qu'il est inutile de conserver par la suite. La CCN a expliqué qu'on enregistrerait les réunions uniquement pour aider à la préparation des procès-verbaux officiels et qu'ils n'étaient plus d'aucune utilité une fois les procès-verbaux approuvés. Le demandeur, par contre, estimait que les procès-verbaux étaient tellement « cuisinés » en vue de la présentation au public que les bandes audio constituaient le seul compte rendu fiable des réunions de la CCN. Selon lui, les bandes ne sont pas de nature transitoire; elles ont une valeur d'archives et le public a le droit d'exiger qu'elles soient conservées et mises à la disposition du public en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le commissaire a conclu que la pratique de la CCN d'effacer ses bandes n'était pas répréhensible, du moins aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*. La CCN n'a jamais effacé ces bandes dans le but de faire obstacle au droit d'accès. La CCN a pris soin d'élaborer sa politique d'effacement des bandes conformément à l'exigence de conservation des documents de la *Loi sur les Archives nationales*. Le commissaire n'a formulé qu'une réserve, qui concerne l'utilisation des bandes dans le cadre de poursuites judiciaires concernant le pont Champlain. Si les bandes peuvent servir de cette façon, il est très plausible qu'elles aient bel et bien valeur d'archives. À cet égard, le Commissaire a recommandé à la CCN, avant d'effacer des enregistrements de réunions, de s'assurer que les Archives nationales ont expressément autorisé la destruction de ces enregistrements.

iii) **Obligation de continuer les enregistrements**

Selon le demandeur, la décision de la CCN de cesser d'enregistrer ses réunions est directement liée à sa demande d'accès pour ces bandes. En outre, il affirme que l'intérêt public, lorsqu'il s'agit de la reddition de comptes dans le secteur public, oblige la CCN à tenir des comptes rendus fiables de ses débats.

La CCN, quant à elle, soutient que la décision de ne plus enregistrer ses réunions a été prise avant la demande de communication et s'insère dans un effort de réduction des coûts. Le poste de la personne qui gérait ces bandes a été jugé superflu. La CCN a

également souligné que ses procès-verbaux et les autres comptes rendus de ses réunions témoignent adéquatement de ses débats et que le fait de continuer les enregistrements ne sert en rien l'intérêt public.

Le commissaire a fait remarquer que la *Loi sur l'accès à l'information* ne prescrit pas aux fonctionnaires de créer des dossiers de quelque type que ce soit, y compris des bandes audio. Il a également conclu que la CCN n'avait pas agi de mauvaise foi en décidant de ne pas conserver les enregistrements audio de ses réunions. Le commissaire a fait valoir sa conviction que les fonctionnaires doivent tenir des dossiers fidèles, sans quoi le droit d'accès à l'information perd tout son sens. Cependant, dans ce cas, il n'a trouvé aucune raison de critiquer la décision de la CCN de cesser les enregistrements.

Ce qu'il faut retenir

Il est important d'interpréter les demandes d'accès de façon libérale. Lorsque la portée de la demande n'est pas clairement établie, il faut communiquer avec le demandeur pour s'en assurer. Il va de soi que la consultation avec le demandeur doit être axée sur la divulgation complète de tous les types de documents pouvant présenter un intérêt pour celui-ci afin qu'il puisse faire un choix éclairé et significatif.

Bien qu'il soit essentiel pour le droit d'accès à l'information de prendre acte des activités, des débats et des décisions des fonctionnaires, et de consigner également les facteurs qui

entrent en ligne de compte dans ces décisions, la loi ne prescrit pas de faire des enregistrements audio des réunions. Par contre, lorsqu'on a fait des enregistrements audio et qu'on souhaite les détruire, il importe de respecter les calendriers de conservation et de disposition approuvés par l'Archiviste national.

Pour déterminer si des enregistrements de réunions peuvent être détruits ou effacés, il faut tenir compte des points suivants :

- 1) Ces bandes sont-elles visées par une demande de communication en traitement?
- 2) Ces bandes étaient-elles destinées à tenir lieu de compte rendu officiel de la réunion?
- 3) Si l'on a rédigé un procès-verbal à partir de ces bandes, ce document a-t-il été détruit?
- 4) Ces bandes ont-elles été utilisées à des fins administratives autres que la rédaction d'un procès-verbal?
- 5) La réunion portait-elle sur une question nationale particulièrement importante?

Si la réponse à une seule de ces questions est affirmative, les enregistrements audio ne doivent pas être détruits ni effacés.

Déchiqeter ou ne pas déchiqeter **(03-99)**

Contexte

Cette année, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a entrepris une enquête sur la sécurité de l'hormone de croissance

bovine (STbr) appelée Nutrilac. Pendant près de 11 ans, Santé Canada a tenté de déterminer s'il fallait approuver l'utilisation de la STbr au Canada. Par conséquent, une grande partie du processus du Comité sénatorial permanent visait à évaluer les processus de Santé Canada, à examiner l'avancement des connaissances scientifiques et à mener des entrevues avec les fonctionnaires et les scientifiques de Santé Canada (SC).

Dans le cadre de son enquête, le Comité s'est vu refuser l'accès à certains renseignements qu'il avait demandés à Santé Canada. L'adjointe spéciale d'un des membres du Comité a donc présenté une demande de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour avoir accès aux documents tenus secrets ainsi qu'à tous les documents relatifs à la STbr.

Après avoir reçu la réponse de Santé Canada, invoquant des exemptions pour certaines parties des documents, l'adjointe spéciale a déposé une plainte en trois volets auprès du Commissaire à l'information. Premièrement, l'adjointe se disait convaincue qu'il existait d'autres documents. Deuxièmement, elle s'opposait au fait que SC ait invoqué des exemptions pour ne pas avoir à produire l'ensemble des documents demandés. Troisièmement, elle craignait que certains documents portant sur la STbr n'aient été détruits de façon illicite. En effet, une source anonyme avait indiqué au bureau du sénateur qu'on avait observé une quantité anormale de déchiquetage au

Bureau des médicaments vétérinaires de Santé Canada. Le présumé déchetage aurait eu lieu immédiatement après que des scientifiques eurent affirmé devant le Comité que les interventions de Santé Canada avaient porté atteinte à leurs travaux.

Problème juridique

Puisque la demanderesse a rendu public le rapport du commissaire sur les résultats de l'enquête, nous pouvons publier la version textuelle de cette réponse dans le présent rapport. La réponse est la suivante :

[TRADUCTION]

« Je vous écris pour vous faire part des résultats de notre enquête suite à votre plainte aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* (la *Loi*) contre Santé Canada (SC) concernant une demande de documents relatifs aux réunions de l'Équipe de travail sur l'analyse des écarts de la STbr (Nutrilac).

Votre plainte portait sur trois points distincts concernant votre demande de documents sur le médicament Nutrilac (STbr). D'abord, vous soutenez qu'on ne vous a pas communiqué tous les documents que vous aviez demandés dans une demande de communication en date du 1^{er} juin 1998. Ensuite, vous n'êtes pas convaincue du bien-fondé des exemptions appliquées par SC aux documents qui vous ont été remis en réponse à votre demande de communication. Enfin, vous craignez qu'il n'y ait eu destruction répréhensible de certains documents portant sur la STbr. Permettez-moi d'aborder chaque point séparément.

1. Caractère exhaustif de la réponse :

Vous êtes particulièrement mécontente du fait que le Ministère, en traitant votre demande du 1^{er} juin, ne vous a pas fourni de copie des enregistrements audio des réunions de l'Équipe de travail sur l'analyse des écarts de la STbr.

Les résultats de l'enquête m'ont convaincu que ces enregistrements audio étaient bel et bien pertinents, que le Ministère aurait dû les traiter et, sous réserve des exemptions applicables, vous en faire parvenir une copie. Votre demande a été interprétée de façon trop étroite. Pendant l'enquête, le contenu des enregistrements a été transcrit et examiné à la lumière de la *Loi*. Les portions accessibles vous ont été fournies le 23 décembre 1998, c'est-à-dire à la date où les documents ont été placés sur le site Web de Santé Canada.

Je m'empresse d'ajouter que l'enquête m'a également convaincu que le fait de ne pas avoir communiqué les bandes audio n'était pas le résultat d'un camouflage délibéré ni d'une tentative répréhensible de supprimer de l'information sur la STbr. En effet, les bandes audio ont été jugées utiles à une demande d'accès que SC a reçue neuf jours après la vôtre. Autrement dit, personne ne tentait de protéger ces bandes audio contre le droit d'accès.

En plus des bandes audio, SC a également omis de considérer d'autres documents sur la STbr dans le traitement de votre demande du

1^{er} juin. Certains de ces documents ont récemment été trouvés en possession du D^F Lambert, scientifique au service du Bureau des médicaments vétérinaires (BMV), alors que d'autres ont été retrouvés à la Direction des aliments.

L'enquête a établi qu'on avait d'abord donné suite à votre demande en effectuant une recherche de documents concernant la STbr dans le registre central du BMV. Une recherche de nature aussi restreinte ne pouvait produire que des résultats insuffisants étant donné l'état rudimentaire du système de gestion des documents au BMV.

SC travaille actuellement à l'examen de ces documents supplémentaires en vue de déterminer s'il convient d'y appliquer des exemptions avant de vous les communiquer. On nous a assurés que l'examen sera effectué avec toute la célérité voulue. De même, SC a accepté ma recommandation de ne pas

vous imposer de frais pour les divulgations supplémentaires.

J'ai également rappelé à Santé Canada que, dans l'esprit de la *Loi*, il convient d'interpréter les demandes d'accès de façon aussi large que possible. Lorsque la portée d'une demande est incertaine, il est indispensable de communiquer avec le demandeur pour établir clairement la portée de la demande de communication.

Troisièmement, j'ai recommandé à SC de porter une attention et un soin particuliers à la mise en place d'une

politique de gestion des documents ministériels. En se fondant sur un survol rapide de la façon dont les documents sont générés, indexés, classés, entreposés et détruits au BMV, il m'est impossible d'affirmer avec certitude que tous les documents relatifs à votre demande ont été trouvés et traités. Bref, nous n'avons aucun moyen de déterminer le nombre et la nature des documents que possède le Ministère sur un sujet donné, où ces documents sont situés et, lorsqu'ils ne peuvent être retrouvés, s'ils ont été dûment archivés ou détruits. Nous sommes toutefois convaincus, dans la mesure du raisonnable, que Santé Canada s'est efforcé de trouver et de traiter tous les documents visés par votre demande.

2. Bien-fondé des exemptions

Dans la réponse initiale à votre demande, on a trouvé et traité environ 134 pages de documentation. Certains renseignements ont été tenus secret en vertu des articles 20, 23 et 68 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Étant donné qu'on a depuis trouvé d'autres documents et qu'on travaille actuellement à y appliquer des exemptions, je m'abstiendrai de formuler des conclusions sur cet aspect de votre plainte jusqu'à ce que toutes les exemptions aient été appliquées et examinées par nos enquêteurs.

3. Destruction répréhensible de documents

Le 28 octobre 1998, vous avez soulevé la possibilité qu'on ait détruit

des documents relatifs à votre demande d'accès et aux audiences du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts sur les questions connexe à la STbr. Plus précisément, vous avez affirmé qu'on avait observé un degré inhabituellement élevé de déchiquetage au BMV les 23, 26 et 27 octobre. Vous avez, plus particulièrement, affirmé qu'à ces dates, la secrétaire du D^f Lachance ainsi que les D^{rs} Alexander et Yong avaient fait un usage soutenu du destructeur de documents.

Étant donné la gravité de ces allégations, j'ai immédiatement envoyé des représentants chargés de lancer une enquête en rencontrant le sous-ministre de la Santé et d'autres dirigeants de Santé Canada. Ces rencontres ont eu lieu le 28 octobre et d'autres rencontres ont été organisées par la suite. À ma demande, on a instruit chaque employé de SC de cesser toute activité de destruction de documents portant sur la STbr.

Pour établir les faits, les enquêteurs ont rencontré tous les scientifiques et tous les gestionnaires du BVM ainsi que d'autres employés intéressés du

BVM en vue de répondre aux questions suivantes :

- Qui se trouvait dans les locaux du BVM les 23, 26 et 27 octobre?
- Quelqu'un avait-il fait du déchiquetage au BVM à ces dates?
- Le cas échéant, qui étaient ces personnes et qui les avait vues faire?

- Quels documents avaient été déchiquetés et, s'il y en avait, pour quelle raison?
- La destruction des documents était-elle conforme aux politiques de gestion des documents du gouvernement?
- Les activités de déchiquetage au BMV étaient-elles plus élevées que d'habitude ces trois jours-là?
- A-t-on demandé à quelqu'un de déchiqueter des documents sur la STbr pour le compte de quelqu'un d'autre?
- Quelqu'un a-t-il remarqué un volume élevé de résidus de poudre autour du destructeur de documents?
- A-t-on constaté l'absence de documents sur la STbr?

En plus des entrevues, les fonctionnaires du commissariat :

- ont eu des entretiens avec d'autres dirigeants de Santé Canada et de la Direction générale de la protection de la santé;
- ont mené des tests sur le destructeur de documents du BMV et inspecté l'appareil, l'aire de travail et le récipient du destructeur de documents du BMV;
- ont pris possession des bandes audio originales et des copies de tous les documents sur la STbr que le D^f Alexander a actuellement en sa possession;
- se sont procuré des copies des notes concernant les réunions du Comité de gestion des problèmes quotidiens auprès des personnes qui ont assisté aux réunions portant sur la STbr;
- se sont procuré diverses listes de

fichiers portant sur la STbr et Monsanto;

- ont pris connaissance de centaines de documents relatifs à la STbr;
- ont pris note des mesures de sécurité physique en place au BMV.

Par conséquent, je constate les faits suivants :

- 1) Des documents ont bel et bien été détruits au BMV pendant la période du 23 au 27 octobre 1998.
- 2) La quantité de déchetage (59 pages) n'était pas inhabituelle et aucune destruction illicite n'a eu lieu.
- 3) Quatre documents portant sur la STbr ont été détruits, soit :
 - une ébauche de 3 ou 4 pages d'une note de service au greffier du Comité sénatorial que l'on avait imprimée aux fins de vérification;
 - un exemplaire de 17 pages de la transcription de l'audience sénatoriale du 22 octobre sur la STbr;
 - deux documents d'un total de 33 pages concernant le Comité du Codex. Ces documents avaient été imprimés aux fins de vérification et demeurent intacts sur support électronique.
- 4) Environ 5 pages de documents, n'ayant rien à voir avec la STbr, ont également été déchetés pendant cette période;
- 5) Aucun fonctionnaire de SC n'a tenté de nuire délibérément à votre droit d'accès aux documents sur la STbr.

Pour les raisons énoncées ci-dessus, je juge que votre plainte sur la destruction illicite de documents est sans fondement.

En conclusion, je vous remercie, ainsi que le sous-ministre de Santé Canada et tous ceux qui ont aidé les membres de mon personnel à mener cette enquête, pour toute l'aide fournie et la collaboration respectueuse dont vous avez fait preuve à l'égard de notre organisme. »

Ce qu'il faut retenir

Ce cas illustre bien comment des problèmes pratiques et juridiques peuvent survenir lorsqu'on interprète trop étroitement les demandes d'accès à l'information. Lorsque le Ministère a décidé qu'il n'était pas nécessaire de fournir les enregistrements audio des réunions de l'Équipe de travail sur l'analyse des écarts de la STbr dans la mesure où l'on fournissait le Rapport d'analyse des écarts, il a déclenché une suite d'événements malheureux et parfaitement évitables. Il a suscité la méfiance de la demanderesse qui avait appris d'un tiers (comme c'est souvent le cas) l'existence d'autres documents concernant la STbr. Du point de vue juridique, bien sûr, le Ministère s'est également exposé aux critiques puisque la *Loi* énonce clairement que les demandes de communication doivent être interprétées de façon large.

En ce qui concerne les allégations de destruction illicite, il convient avant tout de retenir que toute destruction n'est pas répréhensible. Lorsqu'il existe une atmosphère de

mécontentement et de méfiance dans un milieu de travail, même une activité de destruction parfaitement inoffensive peut être mal interprétée. Il est essentiel de veiller à ce que tous les employés aient une bonne compréhension des exigences en matière de destruction et de conservation des documents dans le secteur public pour éviter qu'ils ne détruisent, même par inadvertance, des documents qui ont une valeur d'archives ou pourraient être pertinents dans le cadre d'une demande de communication en traitement.

La plus importante leçon à tirer de ce cas est peut-être la mesure dans laquelle le droit d'accès à l'information dépend de saines pratiques de gestion des documents. Si les ministères ne savent pas quels documents ils possèdent ou à quel endroit leurs documents sont classés, ils ne peuvent pas répondre de façon efficace et efficiente aux demandes d'accès. Il s'agit d'un secteur de responsabilité que la *Loi* confie spécifiquement au président du Conseil du Trésor. Tous les ministères doivent s'appuyer sur le leadership du Conseil du Trésor pour se pencher sur l'état lamentable de la gestion des documents dans l'administration fédérale.

Le jeu des gobelets **(04-99)**

Contexte

En 1997, le Parlement a adopté une loi, la *Loi sur les additifs à base de manganèse*, qui visait à imposer des restrictions au commerce

interprovincial et à l'importation d'un additif pour les carburants appelé manganèse méthylcyclopentadiényl tricarbonyle ou MMT. Le projet de loi avait été parrainé par le ministre de l'Environnement.

À l'automne 1997, une demande d'accès était soumise à Environnement Canada pour :

(traduction) « documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil privé de la Reine pour le Canada, relativement au manganèse méthylcyclopentadiényl tricarbonyle. »

Le demandeur voulait savoir sur quels documents le Cabinet appuyait sa décision d'interdire le MMT. Conformément aux instructions du Bureau du Conseil privé (BCP), Environnement Canada a refusé l'accès aux documents demandés en ces termes :

(traduction) « Veuillez prendre note que, bien que les documents de travail ne fassent plus partie du Système de dossiers du Cabinet, tous les documents contenant l'information demandée sont exclus en vertu des alinéas 69(1)a) et 69(1)e) de la *Loi sur l'accès à l'information*. »

Insatisfait de la réponse, le demandeur a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Le Parlement a accepté de soustraire les documents confidentiels du Cabinet à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais à une condition. Ainsi, il a exempté une catégorie particulière de documents du Cabinet et déterminé que ceux-ci seront assujettis à la *Loi* dès lors que les décisions du Cabinet auxquelles ils se rapportent auront été rendues publiques ou, à défaut de publicité, quatre ans après qu'elles auront été rendues. Cette catégorie est décrite à l'alinéa 69(1)b) de la *Loi* :

« documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil ».

Ce n'est pas une coïncidence si le libellé de la demande de communication est identique à cette disposition. De toute évidence, c'est parce que le demandeur voulait connaître les fondements de la décision du gouvernement d'imposer des restrictions au MMT.

Durant son enquête, le Commissaire à l'information a appris que le document du Cabinet faisant état des problèmes, des analyses et des options relativement au MMT ne portait pas le nom de « document de travail », mais correspondait plutôt à la section « analyse » du Mémoire au Cabinet (MC). En 1984, on a changé le Système de dossiers du Cabinet en consignnant l'information qu'on trouvait autrefois dans les documents de travail dans des documents renommés. Ainsi, de 1984 à 1986, on a présenté au Cabinet les problèmes, analyses et options dans la section

« Note au Cabinet » des MC. Mais depuis 1986, cette information figure dans la section « Analyse » des MC.

Le BCP a pensé qu'il y avait quelque chose de magique dans l'appellation « document de travail ». À son avis, puisque celle-ci n'est plus utilisée, le droit fondamental du public d'accéder au type d'information qu'on trouvait auparavant dans ce type de document s'éteint automatiquement.

Après avoir soigneusement examiné le contexte législatif de la disposition, les instructions relatives à la rédaction aux fins du Système de dossiers du Cabinet données durant la période qui a immédiatement précédé l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* jusqu'à nos jours, la section qui énonce l'objet de la *Loi* ainsi que la jurisprudence sur la bonne façon d'interpréter la *Loi*, le Commissaire à l'information a recommandé que soit communiquée l'information demandée. À son avis, le droit fondamental d'accéder à une catégorie de documents du Cabinet ne peut être éteint sous le coup d'une décision administrative de changer l'appellation de cette catégorie de documents.

Le Commissaire à l'information a signalé également que la section « analyse » d'un MC se veut une « analyse approfondie, équilibrée et objective de la situation, des facteurs qui ont déterminé le choix des différentes possibilités qui ont été exposées ainsi que des dépenses de la mise en œuvre de chacune. » [1997 - Mémoires au Cabinet - Guide du rédacteur, p. vii]. En outre, depuis le

1^{er} janvier 1986, le BCP consent à ce que le vérificateur général examine la section « analyse » de tout MC qui traite de l'utilisation des fonds publics. Le Commissaire à l'information a conclu que, dans ce contexte, la divulgation du contenu de la section « analyse » des MC, conformément à l'alinéa 69(3)b de la *Loi sur l'accès à l'information*, ne menacerait en rien le principe, enraciné de longue date dans notre régime politique, voulant que les délibérations du Cabinet restent secrètes.

Le ministre de l'Environnement et le Premier ministre ont refusé de suivre la recommandation du Commissaire à l'information. Par conséquent, le commissaire a sollicité le consentement du demandeur afin de demander à la Cour fédérale d'examiner l'affaire et d'ordonner la communication de l'information.

Ce qu'il faut retenir

Parce que l'affaire est encore devant les tribunaux, il serait prématuré d'en tirer des enseignements définitifs. On pourra toutefois en dégager, au bout du compte, une précieuse leçon sur le caractère vivant de la *Loi sur l'accès à l'information*. Après un débat difficile en comité, on a réussi à trouver, en 1982, un terrain d'entente pour préserver jusqu'à un certain point l'accès du public aux documents confidentiels du Cabinet. Le compromis consistait en ceci :

- 1) accorder au public l'accès à la documentation dont disposait le Cabinet lors de la prise de décisions;
- 2) permettre l'accès à cette information immédiatement après

que la décision à laquelle elle se rapporte est rendue publique ou, à défaut de publicité, quatre ans après que la décision a été rendue.

Presque immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi sur l'accès (1^{er} juillet 1983), les titres des documents figurant dans le Système de dossiers du Cabinet ont été changés, geste qui, avance le BCP, éteignait par le fait même le droit d'accès mûrement réfléchi qu'avait défini le Parlement. Le plus surprenant dans cette histoire, c'est qu'avant cette affaire, personne n'avait contesté le fait que la décision d'appliquer la clause d'exception des « documents de travail » aux documents confidentiels du Cabinet fermait la porte d'accès aux procédures du Cabinet qu'avait ouverte le Parlement. Quelle que soit sa conclusion, cette affaire aura des répercussions profondes sur le droit d'accès à l'information.

Un pied de nez en guise de réponse...

Cas no 1 : MDN (05-99)

Contexte

Après avoir enquêté sur un certain nombre de plaintes de retard déposées à l'endroit du MDN, le Commissaire à l'information a conclu que ces retards n'étaient pas justifiés et recommandé que le MDN réponde aux demandes de communication avant une certaine date. Le sous-ministre du MDN a

accepté de suivre la recommandation du commissaire et promis de répondre à l'intérieur de ce délai. Estimant que cette promesse réglait la plainte, le Commissaire à l'information a clos le dossier. Hélas, le MDN n'a ni répondu à la date convenue, ni proposé une autre date.

Par conséquent, le Commissaire à l'information a, de sa propre initiative, déposé de nouvelles plaintes relativement à ces retards et demandé au sous-ministre de présenter des observations sur les raisons de ces délais continus et d'indiquer à quel moment le Ministère comptait répondre. Il lui a également demandé de justifier toute exception ou exclusion qu'il se proposait d'invoquer dans les réponses à ces demandes de communication. Dans ses observations, le sous-ministre a refusé de dire à quel moment son ministère comptait donner suite aux demandes et donné l'explication surprenante suivante :

(traduction) « Les 15 dossiers qui restent font présentement l'objet d'un examen qui permettra de déterminer s'ils contiennent des éléments qui méritent l'attention du ministre. »

Compte tenu de cette explication et du refus du sous-ministre de garantir une date de réponse, le Commissaire à l'information a envoyé des assignations à comparaître au sous-ministre et à l'adjoint exécutif du ministre leur intimant de répondre à ses questions de façon officielle et sous la foi du serment. Dans l'intervalle de 33 heures compris entre la délivrance des assignations et

l'audition de l'affaire, le MDN a fourni des réponses aux demandes en suspens.

L'audition a révélé que le MDN a mis sur pied un comité supérieur qui se réunit deux fois par semaine pour examiner les réponses proposées aux demandes de communication, afin de dégager celles qui devraient être soumises à l'attention du ministre avant d'être envoyées. On appose des étiquettes sur toutes les réponses proposées dignes d'être publiées dans un journal, ou délicates du point de vue politique. Ces réponses sont passées au peigne fin par les spécialistes des relations publiques du Ministère, puis des communiqués sont élaborés. Un agent du Ministère relevant directement du sous-ministre adjoint, Services du Ministère, revoit lui aussi toutes les réponses avant leur acheminement à un membre exempt du personnel du cabinet du ministre, qui les examine à son tour.

Dans sa déposition, l'adjoint exécutif du ministre a déclaré avoir émis une directive à l'intention des employés leur enjoignant de n'émettre aucune réponse tant que le Ministre n'aurait pas été informé de la teneur de la réponse proposée. Selon les dossiers du MDN, ce processus d'examen des documents à soumettre à l'attention du ministre peut prendre de quatre à dix semaines. Fait plus troublant encore, il ressort clairement des éléments de preuve que ce délai additionnel n'ajoute aucune valeur aux réponses. Autrement dit, l'examen « politique » n'est pas effectué nécessairement parce qu'on a à coeur de bien appliquer la *Loi sur l'accès à*

l'information, mais bien purement pour satisfaire aux besoins du ministre.

Problème juridique

Y a-t-il des motifs valables du point de vue juridique pour retarder la communication de documents au-delà des échéances prévues par la loi afin de satisfaire aux besoins de communication d'un ministre? Le commissaire a estimé que le MDN n'avait pas su apprécier le caractère obligatoire des délais énoncés à l'article 7 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a précisé qu'il n'y avait rien de mal à tenir un ministre au courant des communications imminentes, à condition toutefois que les délais soient respectés. Si ce n'est pas le cas, alors cette pratique est à proscrire. Le commissaire a déclaré que l'adjoint exécutif du ministre n'aurait jamais dû émettre une telle directive et que le sous-ministre n'aurait pas dû la sanctionner.

Dans son rapport au ministre de la Défense, le commissaire a déterminé que les plaintes étaient fondées. Il a recommandé au ministre de donner l'instruction suivante :

(traduction) « Les personnes qui détiennent le pouvoir délégué de répondre aux demandes de communication doivent s'acquitter de cette tâche dans les délais prescrits par la *Loi*. Il est indiqué de déployer des efforts raisonnables pour faire en sorte que les besoins de communication du ministre soient satisfaits avant l'expédition des réponses. Toutefois, on ne devra plus retarder davantage la communication de renseignements

demandés pour répondre aux exigences du ministre en matière de communication ni pour soumettre la réponse au processus d'approbation par la haute direction du Ministère. »

Le ministre a accepté la recommandation du commissaire. Il a remis des instructions écrites au sous-ministre et au chef d'état-major de la Défense ordonnant que toutes les mesures nécessaires soient prises pour garantir le respect des délais de communication prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. En ce qui concerne ses besoins en matière de communication, le ministre a précisé ceci :

(traduction) « Je m'attends également à ce qu'on soumette à mon attention, dans les plus brefs délais, les renseignements délicats qu'on s'apprête à communiquer, de sorte que j'aie le temps de répondre aux questions. Cette exigence, toutefois, ne devrait en aucun cas être une cause de retard supplémentaire dans les réponses aux demandes de communication. »

Ce qu'il faut retenir

Tant que des fonctionnaires estimeront que la loyauté envers le ministre l'emporte sur l'obligation de se conformer à la *Loi*, il sera presque impossible de garantir le respect des délais de communication prévus par la *Loi*. C'est précisément pour cette raison que la Défense nationale est la source principale de tous les maux en matière d'accès à l'information. Ce ministère ne reçoit pas un nombre

excessivement élevé de demandes de communication; il se classe au quatrième rang après Citoyenneté et Immigration, les Archives nationales et Santé Canada. En outre, la Défense nationale est l'une des institutions fédérales qui comptent les effectifs les plus importants affectés au traitement des demandes. Pourtant, il est systématiquement incapable de répondre avec célérité aux demandes qu'il reçoit. La directive élaborée par l'actuel ministre de la Défense fournit aux fonctionnaires la ligne de conduite à adopter : on doit faire en sorte de satisfaire aux besoins du ministre en matière de communication, mais pas aux dépens des droits d'accès des demandeurs à l'information.

Un pied de nez en guise de réponse...

Cas no 2 : Solliciteur général du Canada (06-99)

Contexte

Au sein du ministère du Solliciteur général se trouve le Bureau de l'inspecteur général (BIG). Le BIG est l'organe interne du Solliciteur général chargé de surveiller le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Chaque année, le BIG soumet au solliciteur général un rapport qui renferme des observations et des recommandations sur la conformité des activités du SCRS avec la législation en vigueur et l'orientation du Ministère. Ces rapports annuels au solliciteur portent le nom de certificats de l'inspecteur général.

Chaque année, un journaliste demande l'accès au dernier certificat en date; cette année ne fait pas exception.

Le Ministère a reçu la demande le 13 juillet 1998. Comme il n'a pas prorogé le délai, il avait jusqu'au 12 août 1998 pour donner suite à la demande. Le demandeur a attendu patiemment jusqu'au 2 février 1999, date à laquelle il a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information. Ses divers appels informels au Ministère n'ont donné aucun résultat.

Problème juridique

Le Commissaire à l'information a été désagréablement surpris de recevoir cette plainte, car ce n'est pas la première fois que le Ministère répond en retard, sans motif valable, à une demande de communication concernant les certificats de l'inspecteur général. Le commissaire a demandé au Ministère de s'engager à donner suite à la demande avant une certaine date, en l'occurrence le 3 mars 1999. Hélas, le délai s'est écoulé sans que le Ministère tienne sa promesse. Jusqu'à quel point le Commissaire devrait-il se montrer tolérant dans ces circonstances?

Le 4 mars 1999, une assignation à comparaître le 5 mars 1999, dans les bureaux du Commissaire à l'information, a été délivrée au sous-solliciteur général du Canada, afin qu'il explique les causes du retard dans cette affaire et justifie toute exception que le Ministère se proposait d'invoquer. Le Ministère a répondu à la demande avant la

comparution du sous-solliciteur général le 5 mars 1999.

Durant l'audition, on a attiré l'attention du sous-solliciteur général sur une lettre que lui avait envoyée en 1994 le Commissaire à l'information de l'époque concernant les retards pris dans la réponse à une demande d'accès aux certificats de l'inspecteur général. Dans sa lettre, l'ancien commissaire John Grace déclare ceci :

(traduction) « ... il est à noter, pour votre gouverne, que la présente lettre clôt l'un des pires épisodes de manie injustifiée du secret et de lenteur bureaucratique auxquels il m'a été donné d'assister depuis que j'occupe ce poste. Depuis 1991, année où il demandé pour la première fois des documents concernant l'inspecteur général du Service canadien de sécurité, (le demandeur) a vu ses droits légaux bafoués à tous les échelons. On a préféré agir dans l'intérêt de fonctionnaires plutôt que de reconnaître le droit légal d'un plaignant. »

La seule mesure concrète prise par le sous-solliciteur général après la lettre de 1994, afin d'éviter que le scénario ne se reproduise, a été d'exiger que soit produit, à l'intention du comité de la haute direction (présidé par le sous-ministre), un rapport hebdomadaire sur le statut des demandes de communication en cours de traitement. Le lent cheminement de la demande de 1998 a donc été bien documenté et suivi de près par la haute direction du Ministère. Par contre, on n'a rien fait pour accélérer la communication en cours de route.

L'audition a révélé clairement également que rien n'avait été fait pour accélérer les réponses, déjà en retard, à d'autres demandes de communication. Les éléments de preuve reçus indiquent que, sur le nombre modeste de demandes adressées annuellement au Ministère, soit 63, 22 (ou 37 p. 100) n'étaient pas honorées dans le délai prescrit.

Le commissaire a conclu que la plainte était fondée et a demandé au solliciteur général d'établir un nouvel ensemble de procédures, de responsabilités déléguées et de politiques destinées à garantir l'observation des délais de traitement des demandes de communication. Le commissaire a aussi demandé au ministre d'élaborer un protocole distinct régissant le traitement des demandes de communication relatives aux certificats de l'inspecteur général. Le ministre s'est dit d'accord avec cette suggestion.

Ce qu'il faut retenir

Lorsqu'on est incapable de donner suite, dans les délais prescrits, à des demandes dont on sait qu'elles reviennent périodiquement, c'est signe que, dans l'ensemble, les procédures, les responsabilités déléguées et les politiques visant le traitement des demandes de communication ne sont pas au point. La haute direction doit s'assurer qu'elle dispose d'un mécanisme de détection anticipée des problèmes d'accès à l'information, par exemple des rapports de mise à jour hebdomadaires. Fait plus important encore, la haute direction doit être en mesure de réagir rapidement et

fermement dès qu'elle détecte un problème. Si la haute direction d'un ministère laisse les problèmes d'accès s'accumuler, cela revient à dire qu'elle invite le Commissaire à l'information à « marcher sur ses platebandes » pour trouver une solution aux problèmes.

Comment le choix a-t-il été fait? **(07-99)**

Contexte

Le 12 novembre 1996, le bureau du chef de l'opposition a fait parvenir une demande de communication à Industrie Canada, afin d'obtenir de l'information sur l'attribution de licences pour la prestation de services de télévision par satellite connus sous le nom de services de diffusion directe à domicile et de services de satellite d'émission directe de télévision. Le chapitre final de cette longue saga a été écrit au cours de l'année visée par le présent rapport.

Durant les années qui ont suivi la demande, Industrie Canada a fini, par suite de l'intervention du Commissaire à l'information, par donner suite à la demande en communiquant de plus en plus de renseignements. La cause de friction dans cette affaire avait trait à l'information se rapportant aux critères d'évaluation des propositions. Le Commissaire à l'information préconisait la divulgation des critères d'évaluation et des pondérations attribuées à ceux-ci. Pour sa part, Industrie Canada estimait que cette information constituait des avis ou recommandations internes à

l'intention du ministre et relevait, par conséquent, des exceptions énoncées à l'alinéa 21(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

[À bien des égards, cette affaire s'apparente à celle résumée aux pages 75 et 76 du Rapport annuel de 1997-1998, dans laquelle il est question de la demande de licence qu'a présentée TeleZone Inc. à Industrie Canada en vue de la prestation de Services de communications personnelles (SCP).]

Problème juridique

Comme c'est souvent le cas lorsque le gouvernement détermine à qui seront accordées des licences, les propositions dans cette affaire ont été pondérées et comparées. Pour ce faire, on s'est basé sur un ensemble de critères d'évaluation auxquels on a attribué une pondération en pourcentage. Ces critères d'évaluation et ces pondérations constituent-ils des « avis » ou « recommandations »? Voilà ce qu'il fallait déterminer.

Industrie Canada avançait que les critères et les pondérations n'étaient que des recommandations internes au ministre sur la façon dont devait se dérouler le processus d'évaluation. Pour employer les mots d'Industrie Canada : « L'information relève des délibérations et, compte tenu de sa finalité, présente un caractère consultatif. » Pour sa part, le Commissaire à l'information disait que les critères et les pondérations ne constituaient pas des « avis » ni « recommandations », mais s'inscrivaient plutôt dans le cadre contextuel à l'intérieur duquel le

ministre s'attendait à ce que soient formulées les recommandations concernant le contenu des propositions.

Industrie Canada soutenait également que la communication de l'information demandée risquait de compromettre l'intégrité des prochains concours d'attribution de licences. Le Ministère craignait que, s'il divulguait les critères et les pondérations, les soumissionnaires seraient tentés d'adapter leurs propositions de manière qu'elles reflètent ce que le Ministère voulait, à leur avis, entendre plutôt que ce qu'ils souhaitaient faire réellement. Là encore, le commissaire a exprimé son désaccord. Selon lui, si on laisse les soumissionnaires deviner les attentes du Ministère, on élimine les chances de voir la qualité des propositions s'améliorer.

Dans ce contexte, le commissaire a recommandé la divulgation des critères d'évaluation et de leurs pondérations. Industrie Canada a accepté de rendre publics les critères, mais maintient son refus de divulguer les pondérations. Insatisfait de ce résultat, le commissaire, avec l'autorisation du demandeur, a demandé que la Cour fédérale soit saisie de cette affaire et ordonne la divulgation des pondérations. Il sera fait état du résultat de l'affaire dans le rapport de l'an prochain.

Ce qu'il faut retenir

Parce que l'affaire est encore devant les tribunaux, il serait prématuré d'en tirer des enseignements définitifs. Cette affaire nous rappelle toutefois les dangers qu'il y a à donner une interprétation trop large aux

exceptions « avis » et « recommandations ». Si l'on acceptait l'argument d'Industrie Canada voulant que le travail de base effectué ou utilisé en vue de formuler des avis ou des recommandations constitue en soi un avis ou une recommandation, quasiment tout ce qu'accomplissent les fonctionnaires pourrait être soustrait au droit d'accès. Espérons que la Cour ne permettra pas à Industrie Canada de donner une interprétation aussi large à cette exception.

Vos papiers, s'il vous plaît! **(08-99)**

Contexte

Un citoyen lésé ayant engagé des poursuites judiciaires au civil contre plusieurs agents de la GRC a présenté une demande de communication de renseignements concernant les affectations antérieures de ces agents et toute plainte déposée par le public à leur endroit. La GRC a fourni des renseignements sur l'affectation courante des agents ou leur dernière affectation (dans le cas d'un agent à la retraite), mais refusé de communiquer de l'information se rapportant aux affectations antérieures des agents, conformément au paragraphe 19(1), par souci de protection des renseignements personnels. Le demandeur a alors déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise-t-il la GRC à refuser de divulguer des

renseignements concernant le dossier de service de ses membres? Tout dépend si l'on considère que ces renseignements sont « personnels » ou non, au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La GRC maintient que les renseignements se rapportant aux affectations antérieures de ses membres font partie de leurs antécédents professionnels. Elle se fonde sur l'alinéa 3b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui définit les renseignements personnels comme suit :

« Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment : [...]

- b) les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels ou à des opérations financières auxquelles il a participé; »
(Nous avons ajouté le soulignement.)

Le Commissaire à l'information a attiré l'attention de la GRC sur l'alinéa 3(j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui stipule que certains renseignements ne sont pas « personnels » et, donc, ne peuvent faire l'objet d'une exception en vertu de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Aux termes de cet alinéa :

« ... 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, notamment :
 - (i) le fait même qu'il est ou a été employé par l'institution,
 - (ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail,
 - (iii) la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste,
 - (iv) son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu'il a établi au cours de son emploi,
 - (v) les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de son emploi; »

Le Commissaire à l'information a réfuté l'argument de la GRC selon lequel l'alinéa 3j) prévoit la divulgation de renseignements relatifs au poste actuel de l'employé uniquement. La position de la GRC repose sur le fait que le mot « poste » est employé au singulier à l'alinéa 3j).

Le Commissaire à l'information est d'avis qu'en se ralliant au point de vue de la GRC, on aboutirait à des résultats qui ne sont pas raisonnables. Si le Parlement a pris la peine de garantir l'accès à des renseignements relatifs à l'emploi des fonctionnaires,

pourquoi voudrait-il protéger des données historiques aussi essentielles à la transparence et à la reddition de comptes que le sont les renseignements se rapportant au poste actuel d'un employé? Selon le commissaire, les exemples énumérés à l'alinéa 3j) reflètent clairement l'intention du Parlement de rendre accessible l'information relative aux emplois passés et actuels. En outre, le début du libellé de la disposition en question--« un cadre ou employé, actuel ou ancien »--ne laisse aucun doute quant à l'intention du Parlement : les renseignements sur les affectations tant antérieures qu'actuelles sont visés par la disposition.

Par conséquent, le Commissaire à l'information a estimé que la plainte était fondée et recommandé que les renseignements tenus secrets soient divulgués. La GRC ayant refusé de suivre la recommandation du commissaire, ce dernier a demandé l'autorisation au demandeur de saisir la Cour fédérale de cette affaire.

Ce qu'il faut retenir

La décision que rendra la Cour dans cette affaire aidera à déterminer si les renseignements concernant les attributions, les fonctions et les postes passés des fonctionnaires peuvent être protégés de l'examen minutieux du public. Dans la pratique, presque toutes les institutions fédérales, à l'exception de la GRC, considèrent que l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'applique aux renseignements se rapportant aux emplois antérieurs et actuels. Donc, selon la manière dont tranchera la

Cour, il pourrait y avoir une incidence mineure ou majeure sur la transparence du gouvernement.

De l'extérieur ou de l'intérieur? (09-99)

Contexte

Un représentant syndical, au service de la société Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc., a demandé que lui soit communiqué le rapport de vérification de 1997 des activités de gestion financière et de gestion de l'information et des ressources humaines de la société.

On a refusé de donner suite à sa demande en invoquant le fait que la vérification constituait :

- 1) un avis ou une recommandation (21(1)a));
- 2) un compte rendu de consultations ou de délibérations (21(1)b));
- 3) un projet relatif à la gestion du personnel ou à l'administration qui n'a pas encore été mis en oeuvre (21(1)d)).

Insatisfait de la réponse, le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Peut-on refuser la communication d'un rapport préparé par un expert-conseil de l'extérieur en vertu de dispositions destinées à protéger le processus de consultation et de délibération interne? De l'avis de la société, il importe peu que les avis, recommandations, consultations ou

plans aient été élaborés ou non par des fonctionnaires ou des consultants de l'extérieur. Le Commissaire à l'information a soutenu que le libellé de l'alinéa 21(2)b) était clair :

« Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux documents contenant :

- b) le rapport établi par un consultant ou conseiller à une époque où il n'appartenait pas au personnel d'une institution fédérale ou d'un ministre. »

Il a conclu que, puisqu'il n'y avait aucune ambiguïté quant à l'intention du Parlement, à savoir que les rapports de consultants ne peuvent faire l'objet d'une exception en vertu des alinéas 21(1)a)-d), le refus de donner communication était injustifié. Le commissaire a donc jugé que la plainte était fondée et recommandé la divulgation. Le dirigeant de la société a refusé de se conformer à la recommandation.

Par conséquent, avec l'autorisation du demandeur, le Commissaire à l'information a demandé que la Cour fédérale soit saisie de l'affaire et ordonne la communication du rapport du consultant.

Ce qu'il faut retenir

Les protections prévues par la *Loi* dans le cas des avis, des recommandations, des consultations, des délibérations et des projets visent à permettre aux fonctionnaires de s'acquitter de leurs responsabilités envers le ministre avec une transparence qui n'est souvent possible que dans le secteur privé. La protection ne s'étend pas aux

personnes extérieures au processus consultatif interne. Cette affaire devrait renforcer ce principe déjà clairement articulé à l'alinéa 21(2)b).

Qui a signé les visas? (10-99)

Contexte

Dans une demande d'accès à l'information adressée à Citoyenneté et Immigration (CIC), le demandeur voulait que lui soit communiqué un rapport faisant état du nombre de décisions de sélection de membres de la catégorie de la famille (CF1) (visas accordés et refusés) rendues par les agents des visas à Pékin/Beijing, entre 1993 et 1997. Le Ministère a fourni les listes pertinentes pour chaque année, mais en supprimant les initiales des agents des visas. Il soutenait que la divulgation de cette information révélerait des renseignements personnels protégés en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi*.

Le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information, arguant que les exceptions ne s'appliquaient pas puisqu'il s'agissait dans tous les cas de fonctionnaires.

Problème juridique

Le paragraphe 19(1) est une disposition impérative obligeant les institutions fédérales à refuser la communication de renseignements personnels concernant des personnes identifiables autres que le demandeur. Le problème juridique dans le cas présent consistait à déterminer si le Ministère avait eu raison ou non

d'invoquer les exceptions prévues au paragraphe 19(1), étant donné surtout que les initiales supprimées étaient celles d'employés de l'État.

Le plaignant soutenait que la divulgation des initiales était autorisée en vertu du sous-alinéa 3j)(iv) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui exclut de la définition des renseignements personnels les « renseignements concernant un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment [...] son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu'il a établi au cours de son emploi ».

Dans le cadre de l'enquête, CIC a avancé que les initiales des agents des visas, conjuguées aux statistiques sur les décisions d'immigration, serviraient de base à l'évaluation du travail de chaque employé. Par conséquent, le Ministère a jugé légitime sa décision de refuser la divulgation des initiales de ses employés par souci de protection des renseignements personnels. Toutefois, l'enquête a révélé également que certains fonctionnaires de CIC s'opposent à la divulgation de cette information pour une autre raison. En effet, ils craignent que cette information, en permettant d'identifier les agents des visas qui, toutes proportions gardées, accordent un plus grand nombre de visas que d'autres, pousse certaines personnes à essayer de faire examiner leurs demandes par des agents en particulier.

D'après les seules craintes purement hypothétiques soulevées par CIC, le

commissaire ne pouvait cautionner la décision du Ministère de refuser la communication des initiales des employés sous prétexte qu'il s'agissait de renseignements personnels. Il a demandé à CIC de revoir sa position. Après avoir consulté le ministère de la Justice, CIC a divulgué l'information.

Ce qu'il faut retenir

Les fonctionnaires jouissent d'une protection moins grande que celle accordée à d'autres personnes en ce qui a trait aux renseignements personnels. Les Canadiens ont le droit d'obtenir de l'information se rapportant au poste ou aux fonctions des fonctionnaires, tel que le garantit l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Peut-être les fonctionnaires se sentent-ils mal à l'aise de se savoir ainsi exposés à l'examen minutieux du public? Toutefois, les dangers de se retrouver devant une bureaucratie sans visage et non responsable l'emportent de loin sur l'incursion dans la vie privée dont il est question ici.

Qui a le dernier mot? **(11-99)**

Contexte

La plainte dont il est question ici s'articule autour de l'article 73 de la *Loi* :

Le responsable d'une institution fédérale peut, par arrêté, déléguer certaines de ses attributions à des cadres ou employés de l'institution.

De l'avis du plaignant, tous les instruments juridiques signés depuis

octobre 1996 par la coordonnatrice de l'accès à l'information de la Défense nationale (DN) et son personnel sont non valables et sans valeur juridique, puisqu'ils n'ont pas été établis selon le principe de la délégation des pouvoirs énoncé à l'article 73. Selon le plaignant, la dernière ordonnance de délégation de pouvoirs émises par la DN en vertu de l'article 73 (signée par l'honorable D. Collenette le 25 avril 1996) est devenu caduque en octobre 1996, mois où M. Collenette a été remplacé par l'honorable Doug Young au poste de ministre de la DN, lequel a par la suite été remplacé par l'honorable Art Eggleton. Au moment où la plainte a été déposée, ni M. Young ni M. Eggleton n'avaient établi d'ordonnance de délégation de pouvoirs.

Problème juridique

À quel moment une ordonnance de délégation de pouvoirs établie en vertu de l'article 73 devient-elle caduque?

Après avoir relu la *Loi d'interprétation*, le Commissaire à l'information a conclu qu'une ordonnance de délégation de pouvoirs ne perdait pas sa valeur juridique lorsque la personne qui l'avait signée cessait d'occuper son poste. Il y a, bien sûr, une norme du raisonnable à suivre. Les ordonnances de délégation devraient être reconfirmées dans un délai raisonnable après que la personne qui les a établies a quitté son poste. Dans ce contexte, les fonctionnaires de la DN étaient habilités à exercer, pour une durée raisonnable, les pouvoirs, les tâches et les fonctions que leur avait conférés le ministre en vertu de la *Loi*, même si ce ministre a été remplacé depuis.

Le commissaire a attiré l'attention du Ministère sur le Manuel du Conseil du Trésor, Accès à l'information, chapitre 2-1, p. 1, dans lequel on recommande vivement à chaque nouveau ministre de signer un arrêté conformément à l'article 73 de la *Loi*.

Ce qu'il faut retenir

Le fait qu'on ne renouvelle pas l'ordonnance de délégation de pouvoirs à la faveur du changement de responsable d'une institution ne signifie pas pour autant que la dernière ordonnance cesse d'être valable. Cependant, selon les règles de l'art, une nouvelle ordonnance de délégation de pouvoirs devrait être établie dans un délai raisonnable après la nomination d'un nouveau responsable.

Manie du secret excessive à l'égard des renseignements confidentiels?

(12-99)

Contexte

Une personne a demandé à Revenu Canada (RC) que lui soient communiqués des exemplaires des déclarations de revenus des deux dernières années d'activité d'une entreprise donnée. RC a répondu qu'il refusait de donner communication totale des documents, parce qu'il s'agissait là de renseignements confidentiels qu'il ne pouvait divulguer sans l'autorisation des administrateurs actuels de l'entreprise, en invoquant le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le

plaignant a protesté contre ce refus, arguant qu'il était l'un des administrateurs de l'entreprise lorsqu'elle était légalement constituée. Il a fourni des preuves documentaires à l'appui de ce qu'il avançait et soutenu que, pour cette raison, on ne devait pas lui refuser la communication des documents demandés.

L'entreprise dont il est question a été constituée en société en 1972, en vertu de la *Prince Edward Island (PEI) Companies Act*, dissoute par le gouvernement provincial en 1986 et réactivée par son propriétaire en 1990. Une fois remise en activité, l'entreprise a obtenu un permis d'établissement en Ontario où, en 1991, elle a déclaré faillite. Les syndicats de faillite ont été libérés par la Cour de l'Ontario en 1993. En 1994, l'Î.-P.-É. a de nouveau dissous l'entreprise, celle-ci n'ayant pas produit ses déclarations annuelles. L'entreprise demeure dissoute à ce jour.

Problème juridique

L'administrateur d'une entreprise dissoute a-t-il le droit d'obtenir l'accès aux renseignements fiscaux se rapportant à l'ancienne entreprise? Selon le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents qui contiennent des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II de la *Loi*. L'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu (LIR)* étant mentionné à l'annexe II, les renseignements obtenus par ou au

nom de RC aux termes de la LIR ne peuvent être communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, à moins que l'une des dispositions autorisant la divulgation prévues à l'article 241 de la LIR ne s'applique.

Revenu Canada avançait qu'une fois qu'une entreprise était dissoute, personne n'avait le droit d'accès aux renseignements la concernant. Pour sa part, le plaignant estimait qu'en sa qualité d'administrateur de l'entreprise, on aurait dû lui communiquer les documents demandés.

Le Commissaire à l'information s'est dit de l'avis de RC, même si cette position semble pousser à l'extrême le caractère secret des renseignements fiscaux. D'après lui, le Ministère a eu raison de refuser la communication des renseignements. Le paragraphe 241(5) de la LIR stipule que « un fonctionnaire peut fournir un renseignement confidentiel au contribuable en cause [et] à toute autre personne, avec le consentement du contribuable en cause. » Personne d'autre n'a le droit de prendre connaissance d'un renseignement confidentiel. Dans le cas qui nous intéresse, le contribuable désigne l'entreprise. Une société est une personne juridique distincte, bénéficiant des mêmes droits qu'une personne physique. Étant donné que les administrateurs sont des personnes élues ou nommées pour gérer l'entreprise, ils auraient accès aux dossiers d'impôt de l'entreprise en vertu du paragraphe 241(5) de la *Loi*.

Toutefois, si l'entreprise est dissoute, les anciens administrateurs ne sont plus habilités à agir pour le compte de l'entreprise. Par conséquent, parce qu'ils sont protégés par l'article 241 de la LIR, personne n'a le droit d'accéder aux renseignements confidentiels se rapportant à l'entreprise. Le fait est que RC n'avait d'autre choix que de soustraire les documents à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* en vertu du paragraphe 24(1), qui est une disposition impérative.

Ce qu'il faut retenir

Du fait qu'il est mentionné à l'annexe II de la *Loi sur l'accès à*

l'information, l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* renforce l'obligation qu'a RC de protéger les renseignements confidentiels des contribuables. Pour un demandeur, en particulier un ancien administrateur, il n'y a rien de mal à communiquer des documents concernant une entreprise qui n'existe plus. Cependant, RC a l'obligation légale de protéger le caractère confidentiel des renseignements se rapportant aux contribuables. Une entreprise constituée en personne morale a les mêmes droits qu'une personne physique. Dans ce contexte, RC s'est acquitté correctement de sa responsabilité envers le contribuable.

Index des affaires citées dans le rapport annuel de 1998-99

ARTICLE DE LOI	N° DU CAS	
6	(02-99)	Les bandes de la CCN (CCN) (Demande d'accès aux documents—Obligation d'aviser de l'existence de documents—Obligation de conserver les documents—Obligation de créer des documents)
	(03-99)	Déchiqeter ou ne pas déchiqeter (SC) (Demande d'accès aux documents—Étendue de la réponse—Destruction non autorisée de documents)
10(3)	(05-99)	Un pied de nez en guise de réponse... Cas no 1 : Défense nationale (MDN) (Retard—Présomption de refus—Implication du ministre)
	(06-99)	Un pied de nez en guise de réponse... Cas no 2 : Solliciteur général du Canada (BIG) (Retard—Problèmes systémiques)
16(1)c)	(01-99)	Pan-Pan-Pan (BST) (Enquêtes licites—Quel est le préjudice?)
19(1)	(01-99)	Pan-Pan-Pan (BST) (Renseignements personnels—Individu identifiable)
	(08-99)	Vos papiers, s'il vous plaît! (GRC) (Renseignements personnels—Fonctionnaires)
	(10-99)	Qui a signé les visas? (CIC) (Renseignements personnels—Fonctionnaires)
20(1)b)	(01-99)	Pan-Pan-Pan (BST) (Renseignements techniques—Confidentiels)
20(1)c)	(01-99)	Pan-Pan-Pan (BST) (Compétivité)
21(1)a)	(07-99)	Comment le choix a-t-il été fait? (IC) (Avis et recommandations)

-
- (09-99) **De l'extérieur ou de l'intérieur?** (Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc.) (Avis et recommandations)
- 21(1)b) (09-99) **De l'extérieur ou de l'intérieur?** (Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc.) (Consultations et délibérations)
- 21(1)d) (09-99) **De l'extérieur ou de l'intérieur?** (Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc.) (Projets relatifs à la gestion du personnel qui n'ont pas encore été mis en oeuvre)
- 24(1) (12-99) **Manie du secret excessive à l'égard des renseignements confidentiels?** (RC) (Interdictions fondées sur d'autres lois—Déclaration d'impôts d'entreprises)
- 69(1)a) (04-99) **Le jeu des gobelets** (BCP) (Documents confidentiels du Conseil privé)
- 69(1)e) (04-99) **Le jeu des gobelets** (BCP) (Documents confidentiels du Conseil privé)
- 73 (11-99) **Qui a le dernier mot?** (MDN) (Délégation des pouvoirs—Renouvellement de l'ordonnance de délégation des pouvoirs)

Glossaire

Ci-dessous, les abréviations utilisées dans cet index :

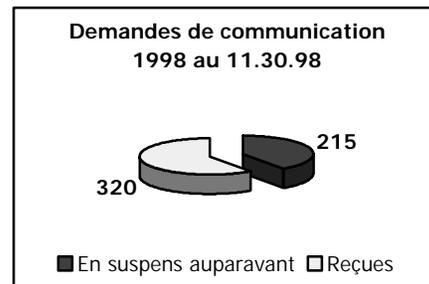
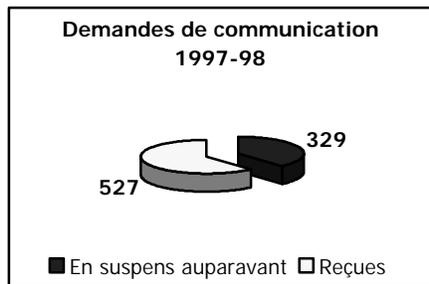
BCP	Bureau du Conseil privé
BIG	Bureau de l'inspecteur général
BST	Bureau de la sécurité des transports
CCN	Commission de la capitale nationale
CIC	Citoyenneté et Immigration Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IC	Industrie Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
RC	Revenu Canada
SC	Santé Canada

Examens des délais de communication

Il est question, aux pages 6 à 8, des examens réalisés cette année auprès de six ministères, dans le but de mesurer leur capacité à respecter les délais de communication prescrits par la *Loi*. Voici leurs fiches de rendement dans leur intégralité :

A. Revenu Canada—Données statistiques

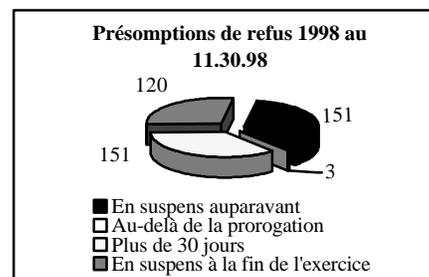
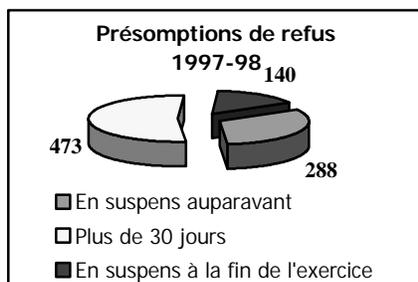
1. Demandes



Les graphiques figurant plus haut tracent un portrait fidèle de l'important arriéré de demandes de RC.

Il convient de noter que RC figurait au sixième rang des dix institutions qui

reçoivent le plus de demandes dans le bulletin InfoSource 1997-1998. Cette année-là, RC a reçu 4,3 % de toutes les demandes qui ont été présentées pendant la période visée par le rapport, soit 527 demandes.



Au début de l'exercice 1997-1998, le bureau d'accès à l'information de RC avait 329 demandes dont le traitement n'était pas terminé—de ce nombre,

288 (88,5 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus.

L'exercice 1998-1999 montre une certaine amélioration, avec 215 demandes en suspens—dont 140 (65,1 %) étaient considérées comme une présomption de refus. Étant donné que 527 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-1998—dont 320 au 30 novembre du présent exercice, ces présomptions de refus (en suspens auparavant) représentent encore quelque 30 p. 100 du nombre reçu pendant l'année. Nonobstant les considérations relatives au non-respect, cet arriéré est lourd pour le bureau de l'AAI et doit être éliminé.

Le temps nécessaire au traitement des nouvelles demandes est également une source d'inquiétude.

- En 1997-1998, les temps de traitement de 473 demandes qui ont été terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi* sans qu'une prorogation de délai n'ait été demandée se répartissent ainsi :
 - 45 (9,5 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 76 (16,1 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
 - 352 (74,4 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.
- En 1998 jusqu'au 30 novembre 1998, le nombre de jours supplémentaires nécessaires pour le traitement de 151 nouvelles

demandes dont le délai n'avait pas été prorogé, se répartissait ainsi :

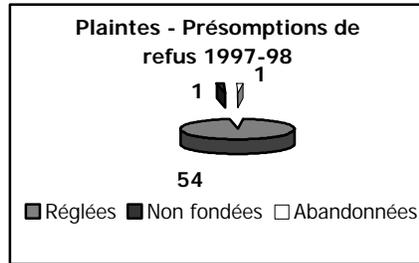
- sur 151 demandes, 26 (17,21 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 21 (13,9 %) ont pris de 31 à 60 jours de plus;
- 32 (21,2 %) ont pris de 61 à 90 jours de plus;
- 72 (47,7 %) ont pris plus de 90 jours au-delà du délai initial.

(Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas à Revenu Canada de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arriéré de demandes considérées comme des présomptions de refus.)

- En 1997-1998, RC n'a demandé aucune prorogation de délai. Pendant le présent exercice jusqu'au 30 novembre, sur 5 demandes visées par une prorogation de délai, 3 (60 %) n'ont pas été traitées à l'intérieur du nouveau délai :
 - 2 ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 1 a pris de 31 à 60 jours de plus.

Au 30 novembre 1998, 120 (37,5 %) des nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme une présomption de refus. L'on ne connaît pas la durée du traitement de ces demandes en suspens.

2. Plaintes—Présomptions de refus (RC)



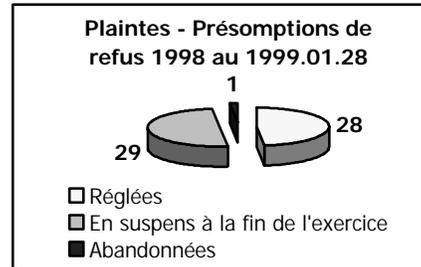
En 1997-1998, le Commissariat à l'information a reçu 56 plaintes de présomptions de refus contre RC— la plupart (54—96,4 %) ont été accueillies (réglées).

Au 29 janvier 1999, le Commissariat avait reçu 58 plaintes. À cette même date, sur les 29 plaintes dont l'instruction était terminée, la plupart encore — soit 28 (96,6 %) — ont été accueillies (réglées).

3. Recommandations (RC)

De l'examen se dégagent les recommandations suivantes :

- ❖ Il incombe directement au coordonnateur 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.
- ❖ Le ministre devrait donner au coordonnateur l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre



aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.

- ❖ RC devrait commencer à se prévaloir des prorogations prévues à l'article 9, et les BRP (y compris les bureaux décentralisés) devraient recevoir la formation voulue pour relever les documents qui justifieraient une prorogation de délai en vertu de la *Loi*. De plus, les BRP devraient contacter le Bureau de l'AAI sans tarder pour lui indiquer les demandes qui visent un grand nombre de documents ou qui supposent la consultation d'un grand nombre de documents. Si le Bureau de l'AAI est conscient de la nécessité de prolonger le délai à l'intérieur des 30 jours initiaux, il peut alors invoquer la prorogation prévue par la *Loi* pourvu que l'avis requis soit envoyé à temps.
- ❖ Il conviendrait de resserrer les délais de traitement, en abandonnant certains processus d'approbation ou en prévoyant

que ceux-ci soient menés simultanément. Une fiche documentaire indiquant clairement les échéances pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication devrait être élaborée, ce qui pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas le processus de traitement des demandes à comprendre les échéances serrées.

- ❖ Une formation destinée aux BRP (et des trousseaux d'information), particulièrement axée sur les échéanciers et d'autres considérations, devrait être élaborée et dispensée.
- ❖ Le Bureau de l'AAI devrait confirmer par écrit sa compréhension de toute demande modifiée ou clarifiée dans tous les cas où le libellé original de la demande ne fournit pas suffisamment de détails pour qu'un employé expérimenté puisse trouver le document nécessaire par un effort raisonnable. La date de la modification deviendrait alors la date réelle de la demande, ce dont il faudrait informer le demandeur.
- ❖ Dans les cas où il ne sera pas possible de respecter le nouveau délai, le Bureau de l'AAI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter

plainte au Commissaire à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et permettront peut-être d'éviter le dépôt d'une plainte

- ❖ Si une demande en suspens compte près d'un an, le Bureau de l'AAI devrait informer le demandeur de la teneur de l'article 31, soit la limite d'un an pour le dépôt d'une plainte.
- ❖ Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le piètre rendement dans le traitement des demandes de communication.
- ❖ Le Ministère devrait respecter dans une large mesure les délais prévus par la *Loi* au plus tard le 31 mars 2000.
- ❖ Lorsque c'est possible, le Bureau de l'AAI devrait fournir une réponse partielle pour les renseignements qui ne doivent pas faire l'objet d'une consultation avec un tiers ou une autre partie.
- ❖ Il est recommandé d'aborder le problème global des retards en établissant des jalons correspondant à des dates cibles préétablies afin d'améliorer le

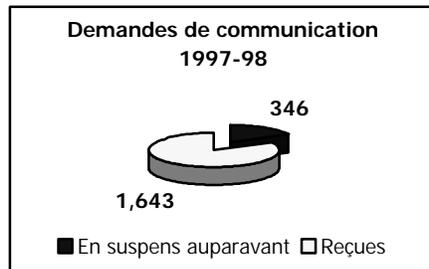
rendement (comme en gestion de projet)

- ❖ La formation en AAI devrait être obligatoire pour tous les

nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres, dans le cadre de leur recyclage.

B. Citoyenneté et Immigration Canada—Données statistiques

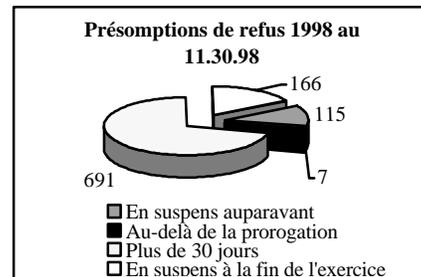
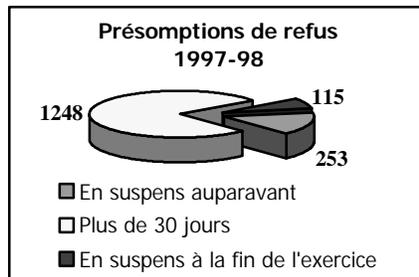
1. Demandes (CIC)



Les diagrammes ci-dessus illustrent l'importance de l'arriéré de CIC.

Citoyenneté et Immigration figurait en tête de la liste des dix institutions

recevant le plus de demandes, publiée dans l'édition 1997-1998 du Bulletin *Info Source*. CIC a reçu 13,5 % de toutes les demandes présentées au cours de l'exercice 1997-1998, soit 1 643 demandes.



Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau d'accès à l'information de CIC 346 demandes dont le traitement n'était pas terminé, dont 253 (73,1 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 247 demandes en suspens, dont 166 (67,2 %) considérées comme une présomption de refus. Compte tenu du fait que 1 643 nouvelles demandes ont été reçues pendant

l'exercice 1997-1998, dont 1 764 au 30 novembre du présent exercice, ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme une présomption de refus représentent de 10 à 15 % environ du volume annuel. Nonobstant les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau de l'accès à l'information et doit être éliminé.

Le temps qu'il faut pour traiter les demandes est également source d'inquiétude.

- En 1997-1998, le temps de traitement des demandes terminées au-delà du délai de 30 jours — sans prolongation du délai — s'établissait ainsi : sur 1 248 demandes
 - 439 (35,1 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus
 - 600 (48 %) de 61 à 90 jours de plus, et
 - 209 (16,7 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.
- En 1998 jusqu'au 30 novembre, les chiffres relatifs au temps de traitement des demandes dont le délai n'a pas été prorogé étaient les suivants : sur 691 demandes
 - 447 (64,7 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 156 (22,6 %) de 61 à 90 jours de plus, et
 - 88 (12,7 %) plus de 90 jours supplémentaires.

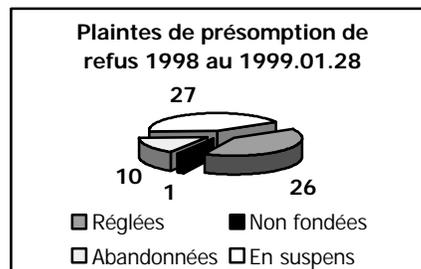
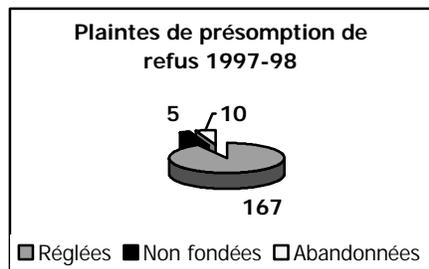
(Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas à Citoyenneté et Immigration Canada de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arriéré de demandes considérées comme des présomptions de refus.)

Peu de prorogations en vertu de l'article 9 ont été appliquées au cours des deux périodes visées :

- une seule pour 1 643 demandes reçues en 1997-1998;
- 14 pour 1 764 demandes reçues au 30 novembre 1998—7 demandes sont allées au-delà de la prorogation :
 - 1 (7 %) a nécessité de 31 à 60 jours de plus et
 - 6 (42,9 %) ont pris plus de 90 jours supplémentaires.

Au 30 novembre 1998, 166 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme une présomption de refus. On ne connaît pas le nombre de jours qui se sont écoulés pour ces demandes en suspens.

2. Plaintes- Présomptions de refus



En 1997-1998, le Commissariat à l'information a reçu 182 plaintes concernant des présomptions de refus contre CIC — la plupart (167-91,8 %) ont été accueillies (régérées). Si tous les demandeurs dont la demande était en retard avaient porté plainte, le commissariat aurait pu recevoir 1 501 plaintes.

Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 64 plaintes concernant des présomptions de refus. Des 37 plaintes terminées, la plupart (26--70,2 %) ont été accueillies (régérées). Ce nombre (selon les statistiques connues au 30 novembre 1998) aurait pu s'élever à 979.

Nul ne peut dire pourquoi il n'y a pas plus de demandeurs qui portent plainte. C'est peut-être par résignation ou en raison de la bonne communication avec le Bureau de l'accès à l'information. Néanmoins, au 30 novembre du présent exercice, près de 49 % de toutes les demandes reçues à CIC ont été considérées comme une présomption de refus. Le nombre de plaintes pourrait être beaucoup plus élevé.

Les nouvelles demandes déposées auprès de CIC devraient être en hausse de 61 % par rapport à l'an dernier et un plus grand nombre ont pu être traitées plus rapidement.

3. Recommandations

En plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour CIC :

- ❖ L'amélioration continue du rendement est improbable sans une participation et un leadership accrus de la haute direction. La sous-ministre doit jouer un rôle direct en recevant des rapports hebdomadaires qui présentent les cas où il y a présomption de refus, ceux où il se produit des retards et les mesures correctives adoptées ou proposées. La sous-ministre devrait assumer la responsabilité d'approuver un plan selon lequel CIC respectera dans une large mesure les délais, au plus tard le 31 mars 2000.
- ❖ L'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur (20 décembre 1995) habilite la sous-ministre et la directrice générale des Services ministériels et exécutifs à exercer tous les pouvoirs de la ministre en vertu de la *Loi*. La coordonnatrice exerce les pouvoirs qui lui ont été délégués pour prendre la plupart des décisions — sauf en ce qui concerne les paragraphes 20(6) et 52(3). Les agents principaux des Droits du public sont fondés de pouvoirs en ce qui a trait aux dispositions suivantes de la *Loi* : 7 à 12(3)b), 13(2), 19(2), 20(2) et (3), 20(5), 25, 27(1) à 29(1), 37(4) à 44(2). Ils n'ont aucun pouvoir en ce qui a trait aux dispositions suivantes de la *Loi* : 13(1), 14 à 19(1), 20(1), 20(6) à 24(1), 26, 32 à 37(1)b), 52(2) à 71(2). L'ordonnance de délégation des pouvoirs ne précise toutefois pas à qui revient la responsabilité en matière de prise de décisions en vertu de la *Loi*. Dans la pratique,

dans tous les cas sauf les plus simples, la délégation n'est pas appliquée sans l'approbation de la ministre ou de la sous-ministre. À moins que CIC ne vienne à s'en remettre à sa coordonnatrice pour appliquer la délégation des pouvoirs sans un examen attentif de la haute direction, le respect des délais fixés pour les réponses continuera d'être problématique.

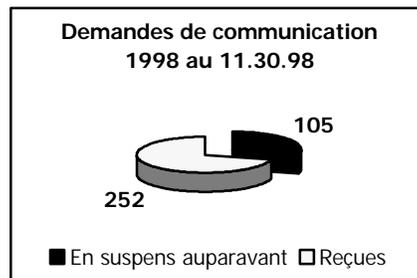
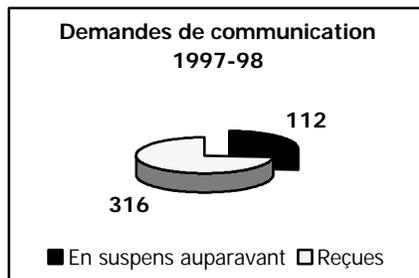
- ❖ Il faudrait déployer tous les efforts nécessaires pour instaurer la base de données proposée le plus tôt possible. Le système *ATIPflow* (ou un système semblable) permettra probablement de mieux acheminer le travail et partager des tâches. Les quatre ou cinq systèmes électroniques utilisés ailleurs au sein du Ministère devraient en outre être actualisés.
- ❖ Lorsque le nouveau système sera en place, la coordonnatrice devrait utiliser les capacités d'établissement de rapports. Des rapports statistiques et des rapports de suivi des échéanciers pourraient aider à cerner les secteurs qui posent problème.
- ❖ Il est recommandé de retirer le service des relations avec les médias de la chaîne d'approbation et de traiter avec celui-ci dans le cadre d'une démarche parallèle.
- ❖ Les mesures de suivi officieuses devraient être remplacées par des

procédures écrites, et les délais non respectés devraient entraîner des répercussions.

- ❖ Il conviendrait de revoir la marche à suivre relative aux BRP et à l'obtention d'information auprès des missions à l'étranger. Dans la mesure du possible, les employés des régions qui reçoivent un nombre élevé de demandes de communication devraient suivre une formation pour être en mesure de relever les demandes justifiant une prorogation de délai. Un message par courrier électronique ou télécopieur, même si la technologie est instable, peut s'avérer plus rapide que le courrier diplomatique. Cette première prise de contact peut inciter le Bureau de l'accès à l'information à envoyer l'avis approprié à temps.
- ❖ Bien que le manuel de formation sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (AAIPRP) de CIC soit complet, il est trop encombrant. Un guide plus concis portant précisément sur l'accès, qui indiquerait la marche à suivre concernant les demandes, pourrait mieux faire comprendre les tâches et responsabilités entourant la réponse aux demandes.

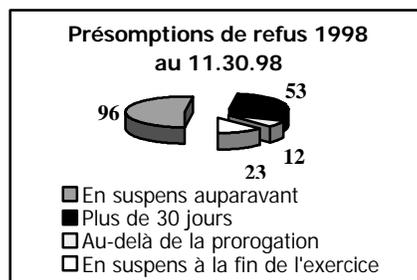
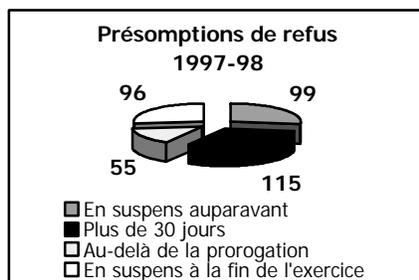
C. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international—Données statistiques

1. Demandes (MAECI)



Les diagrammes ci-dessus donnent une bonne idée de l'important

arriéré de demandes au MAECI.



Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau d'accès à l'information du MAECI 112 demandes dont le traitement n'était pas terminé— dont 99 (88,4 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 105 demandes en suspens— dont 96 (91,4 %) considérées comme une présomption de refus. Compte tenu du fait que 316 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-1998—dont 252 au 30 novembre du présent exercice, ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme une présomption de refus représentent le

tiers environ du volume annuel. Nonobstant les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau de l'AAI et doit être éliminé.

Le temps qu'il faut pour traiter les demandes est également source d'inquiétude.

- En 1997-1998, le temps de traitement des demandes terminées au-delà du délai de 30 jours—sans prorogation du délai— s'établissait ainsi : sur 115 demandes

- 46 (40 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 30 (26 %), de 31 à 90 jours de plus, et
 - 39 (33,9 %) ont été menées à bien après plus de 90 jours.
- En 1998 jusqu'au 30 novembre, les chiffres relatifs au temps de traitement des demandes dont le délai n'a pas été prorogé étaient les suivants : sur 53 demandes
- 31 (58,5 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 15 (28,3 %), de 31 à 90 jours de plus, et
 - 7 (13,2 %), plus de 90 jours de plus.

(Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arriéré de demandes considérées comme des présomptions de refus.)

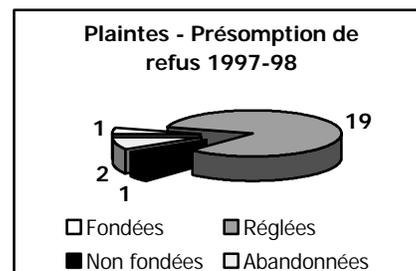
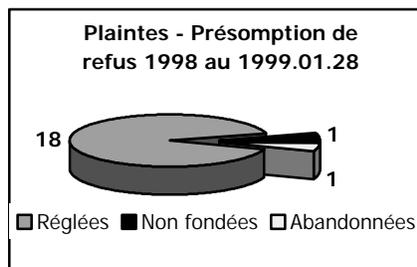
Pour ce qui est des prorogations qui ont été demandées et qui n'ont pas été

respectées, les ventilations sont les mêmes.

- En 1997-1998, 55 demandes (69,6 %) sont allées au-delà de la prorogation;
- 4 (7,3 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 20 (36,4 %) ont pris de 31 à 90 jours de plus, et
 - 31 (56,4 %), plus de 90 jours de plus.
- Pour le présent exercice (jusqu'au 30 novembre), sur les 19 demandes visées par une prorogation
- 12 (63,2 %) sont allées au-delà de la prorogation;
 - 8 (66,7 %) ont pris de 1 à 30 jours de plus, et
 - 4 (33,3 %) ont nécessité de 31 à 90 jours de plus.

Au 30 novembre 1998, 23 des nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé (9,1 %) étaient considérées comme une présomption de refus, et on ne connaît pas le nombre de jours qui se sont écoulés pour ces demandes en suspens.

2. Plaintes—Présomptions de refus (MAECI)



En 1997-1998, le Commissariat à l'information a reçu 23 plaintes concernant des présomptions de refus contre le MAECI—la plupart (20—86,9 %) ont été accueillies (réglées). Si tous les demandeurs dont la demande était en retard avaient porté plainte, le commissariat aurait pu recevoir 365 plaintes.

Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 20 plaintes—encore une fois, la plupart (18—90 %) ont été accueillies (réglées). Ce chiffre (qui repose sur des statistiques connues au 30 novembre 1998) aurait pu s'élever à 184. D'ici la fin de l'exercice, la situation pourrait bien être pire que l'an dernier.

Le coordonnateur de l'AAI du MAECI a aussi souligné le fait que les nouvelles demandes déposées auprès du MAECI sont en hausse de 25 % par rapport à l'an dernier et qu'un bon nombre ont pu être traitées plus rapidement. Cependant, il est encore trop tôt pour dire si le rendement du MAECI s'est amélioré de façon générale.

3. Recommandations (MAECI)

Avant de faire des recommandations visant à aider le MAECI à améliorer son rendement, il convient de féliciter la direction du Ministère pour avoir reconnu ses lacunes en matière d'accès à l'information et pris des mesures à cet égard. Les correctifs apportés jusqu'ici ont été prudents, et des initiatives beaucoup plus draconiennes s'imposent—mais la bonne foi est manifeste et justifie l'optimisme. La récente décision du sous-ministre voulant que la haute direction du MAECI prenne en charge la résolution

du problème des délais et fasse respecter la *Loi sur l'accès à l'information* au sein du Ministère constitue un pas en avant.

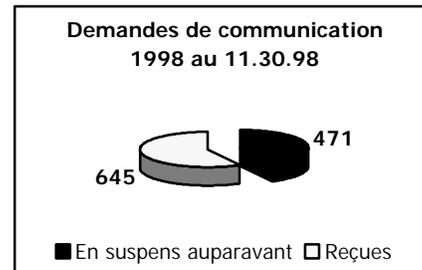
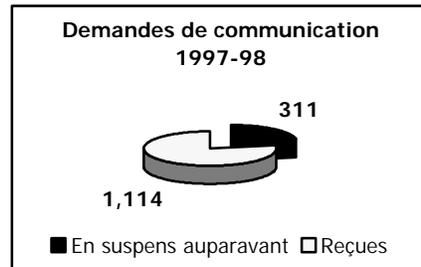
En plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour MAECI :

- ❖ L'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur (11 mars 1998) habilite le sous-ministre des Affaires étrangères, le sous-ministre du Commerce international, le directeur général du Bureau des services ministériels et le coordonnateur de l'accès à l'information à exercer tous les pouvoirs du ministre en vertu de la *Loi*. Elle ne précise toutefois pas de qui relève la prise des décisions en vertu de la *Loi*. Dans la pratique, dans tous les cas, sauf les plus simples, il semble que la responsabilité soit collective. Il faudrait donc préciser à qui revient la responsabilité en matière de prise de décisions en vertu de la *Loi*.
- ❖ Les lettres que le coordonnateur adresse aux BRP devraient être reformulées de manière à adopter un ton plus autoritaire. Les BRP doivent obligatoirement participer au processus de traitement des demandes de communication, et non pas seulement s'ils en ont envie. Les communications ne doivent donc pas donner l'impression que la participation est facultative.

-
- ❖ Les notes d'accompagnement destinées aux BRP devraient exiger que l'on communique avec le Bureau de l'AAI le plus tôt possible durant l'examen si les conditions (comme un volume important de documents ou le besoin d'entamer des consultations) permettent au coordonnateur de demander une prorogation.
 - ❖ Le coordonnateur devrait utiliser les capacités d'établissement de rapports du système « *ATIPflow* » pour suivre les échéanciers des BRP. Les secteurs faisant problème devraient être signalés aux cadres supérieurs.
 - ❖ Il conviendrait de revoir la marche à suivre pour l'obtention d'information auprès des missions à l'étranger. Dans la mesure du possible, les employés des régions qui reçoivent un nombre élevé de demandes de communication devraient suivre une formation pour être en mesure de relever les demandes justifiant une prorogation de délai. Un message par courrier électronique ou télécopieur, même si la technologie est instable, peut s'avérer plus rapide que le courrier diplomatique.
 - ❖ Il est recommandé de retirer le Service des relations avec les médias de la chaîne d'approbation et de traiter avec celui-ci dans le cadre d'une démarche parallèle.

D. Santé Canada—Données statistiques

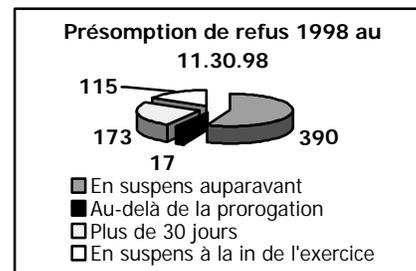
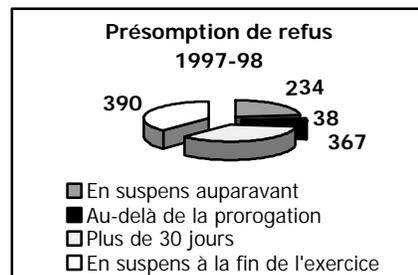
1. Demandes (SC)



Les diagrammes ci-dessus témoignent de l'important arriéré de demandes à SC.

Rappelons que, d'après le bulletin *Infosource*, Santé Canada était, en

1997-1998, le troisième des dix ministères qui reçoivent le plus de demandes. En 1997-1998, SC a reçu 9,1 % de l'ensemble des demandes adressées au cours de cette période, pour un total de 1 114 demandes.



Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau d'accès à l'information de SC 311 demandes dont le traitement n'était pas terminé, dont 234 (75,2 %) étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 471 demandes en suspens, dont 390 (82,8 %) considérées comme une présomption de refus. Compte tenu du fait que 1 114 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-1998, dont 645 au

30 novembre du présent exercice, ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme présomption de refus représentent le quart environ du volume annuel. Nonobstant les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau d'accès à l'information et doit être éliminé.

Le temps qu'il faut pour traiter les demandes est également source d'inquiétude.

- En 1997-1998, le temps de traitement des demandes terminées au-delà du délai de 30 jours — sans prolongation du délai — s'établissait ainsi : sur 367 demandes
 - 178 (48,6 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 82 (22,3 %) de 31 à 60 jours de plus;
 - 35 (9,5 %) de 61 à 90 jours de plus et
 - 72 (19,6 %) plus de 90 jours supplémentaires.

- En 1998 jusqu'au 30 novembre, les chiffres relatifs au temps de traitement des demandes dont le délai n'a pas été prorogé étaient les suivants : sur 173 demandes
 - 117 (67,6 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 30 (17,4 %) de 31 à 60 jours de plus;
 - 14 (8,1 %) de 61 à 90 jours de plus et
 - 12 (6,9 %) plus de 90 jours supplémentaires.

(Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas à Santé Canada de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arriéré de demandes considérées comme des présomptions de refus.)

Peu de prorogations en vertu de l'article 9 ont été appliquées au cours des deux périodes visées.

- En 1997-1998, on n'a demandé que 44 prorogations sur les 1 114

nouvelles demandes reçues. On a dépassé ce délai supplémentaire dans 38 cas :

- 10 (26,3 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 6 (15,8 %), de 31 à 60 jours de plus;
- 4 (10,5 %), de 61 à 90 jours de plus et
- 18 (47,4 %), plus de 90 jours supplémentaires.

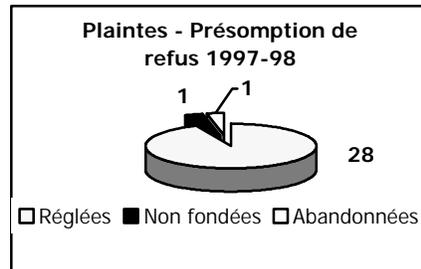
- Au 30 novembre 1998, on avait demandé 18 prorogations sur les 645 nouvelles demandes reçues. On a dépassé ce délai supplémentaire dans 17 cas :

- 5 (29,4 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 4 (23,5 %), de 31 à 60 jours de plus;
- 5 (29,4 %), de 61 à 90 jours de plus et
- 3 (17,7 %), plus de 90 jours supplémentaires.

En juin 1998, les demandes en souffrance ont atteint le chiffre record de 390. Depuis, comme l'a fait remarquer le coordonnateur, il s'est produit une baisse régulière. C'est ce qu'il appelle une « tendance prometteuse », dont il s'attend à ce qu'elle se maintienne.

Au 30 novembre 1998, 140 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient présumées refusées. On ne sait pas depuis combien de temps elles avaient dépassé le délai de réponse.

2. Plaintes—Présomptions de refus (SC)

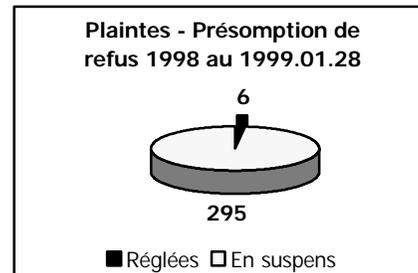


En 1997-1998, le Commissariat à l'information a reçu 30 plaintes concernant des présomptions de refus contre SC : la plupart (28, soit 93,3 %) ont été accueillies (réglées). Si tous les demandeurs qui ont obtenu une réponse en retard avaient déposé une plainte, le commissariat aurait reçu 1 029 plaintes.

Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 32 plaintes concernant des présomptions de refus et il en avait déposé lui-même 269 : les 6 plaintes complétées ont été accueillies (réglées). Selon les données statistiques obtenues au 30 novembre 1998, ce nombre aurait pu s'élever à 720.

3. Recommandations (SC)

En août 1998, Probus Consulting and Audit Services a présenté à SC un rapport intitulé *Review of the Access to Information Process — Therapeutics Products Programme, Health Canada*. Ce rapport contient beaucoup de recommandations opportunes pour résoudre les problèmes du Ministère en matière d'accès à l'information. Le Commissariat à l'information endosse (à quelques modifications près) les



recommandations 1 à 5, 10 à 14 et 16 à 19 de ce rapport.

Toutefois, l'expérience d'autres institutions montre qu'il est inhabituel qu'un groupe chargé de traiter les demandes d'accès à l'information et doté de pouvoirs décisionnels travaille au sein même du secteur opérationnel où est adressé le gros des demandes. Or, malgré le besoin indéniable d'une expertise scientifique à SC, il ne faut pas négliger un besoin qu'on pourrait dire plus grand encore d'un examen objectif des documents en vue d'exceptions possibles. Les critères d'exception sont objectifs et les arguments en faveur de la confidentialité devraient être manifestes même aux yeux de personnes qui ne sont pas des experts. Sinon, le risque est grand de voir les exceptions accordées avec une largesse inacceptable. SC doit éviter d'ériger en système ses tendances passées à administrer la *Loi sur l'accès à l'information* d'une façon plus que favorable à des tiers.

- La haute direction de SC devrait s'attacher les services d'un spécialiste des conflits d'intérêt,

- qui travaillerait avec le coordonnateur de l'AAI et un représentant du Programme des produits thérapeutiques (PPT) — secondé par un cadre supérieur de SC — à résoudre les différends et à définir ainsi qu'à préciser le rôle et les interrelations de son Bureau de l'AAI et du Bureau de l'AAI du PPT (d'après les recommandations 3, 4 et 5 du rapport Probus).
- Le coordonnateur de l'AAI, tout en demandant l'avis des responsables du PPT, devrait assumer le rôle principal dans la détermination et la documentation des demandes d'AAI et définir clairement le rôle de chaque bureau à chaque étape (d'après la recommandation 1 du rapport Probus)
 - Le coordonnateur de l'AAI devrait, en consultation avec les responsables du PPT, élaborer un ensemble de politiques et de procédures normalisées de fonctionnement sur le traitement des demandes d'accès à l'information à SC (d'après la recommandation 2 du rapport Probus).
 - SC devrait adopter une politique de transparence pour justifier sa position dans les négociations de prélèvements avec des tiers (d'après la recommandation 10 du rapport Probus).
- Se fondant sur le guide des relations avec des tiers du Bureau de l'AAI, le coordonnateur de l'AAI devrait produire un guide qui pourrait être diffusé aux tiers. Ce guide devrait en outre avoir l'aval des Services juridiques (d'après la recommandation 11 du rapport Probus).
 - Le Bureau de l'AAI du PPT devrait ériger en norme la clarification de toutes les demandes avec leurs auteurs quand cette clarification peut permettre d'accélérer le traitement (d'après la recommandation 12 du rapport Probus).
 - Le Bureau de l'AAI du PPT devrait facturer des droits en application de la *Loi*, sous la conduite du coordonnateur (d'après la recommandation 13 du rapport Probus).
 - Sous la direction et la supervision du coordonnateur, le Bureau de l'AAI du PPT devrait, une fois l'arriéré de travail réduit, obtenir les prorogations appropriées (d'après la recommandation 14 du rapport Probus).
 - Le Bureau de l'AAI du PPT devrait éliminer l'examen par l'évaluateur principal (PPT, Bureau de l'AAI) de l'information marquée par le premier évaluateur comme exigeant la signification à un tiers (d'après la recommandation 16 du rapport Probus).

- Le coordonnateur devrait constituer une base de données à l'intérieur du Bureau de l'AAI du PPT. Ce système, pour usage interne, regrouperait la jurisprudence et les avis juridiques sur l'accès à l'information et pourrait servir à accélérer les communications avec les tiers de même qu'à justifier les positions. Il serait préférable que la base soit constituée à l'aide du nouveau système informatique (d'après la recommandation 17 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait employer davantage les bases de données électroniques et les bases sur CD pour repérer plus rapidement l'information qui est du domaine public (d'après la recommandation 18 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait conserver son accès à Internet et continuer d'utiliser le langage d'interrogation General Query Language pour les bases de données du PPT (d'après la recommandation 19 du rapport Probus).
- Des membres choisis du personnel du Bureau de l'AAI du PPT devraient suivre des cours de recherche sur Internet pour accélérer la recherche d'information (d'après la recommandation 20 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait avoir accès par voie électronique (lecture seulement) aux réseaux locaux du Bureau pour accélérer le traitement des demandes de monographies sur les produits (d'après la recommandation 21 du rapport Probus).
- Les responsables du PPT devraient nommer une personne à la tête du Bureau de l'AAI du PPT ou affecter à ce poste deux des coordonnateurs adjoints du bureau ministériel de l'AAI. Cette mesure créerait un lien entre le coordonnateur de l'AAI et le PPT et permettrait au Bureau de communiquer sans délai avec les personnes titulaires des pouvoirs délégués et, partant, d'accélérer certaines étapes administratives. Ces coordonnateurs adjoints relèveraient toujours directement du coordonnateur de l'AAI tout comme le chef du Bureau de l'AAI du PPT (d'après la recommandation 22 du rapport Probus).
- Le coordonnateur devrait superviser l'élaboration des documents et des méthodes de formation du personnel entrant au Bureau de l'AAI du PPT (d'après la recommandation 23 du rapport Probus).
- Le Bureau de l'AAI du PPT devrait adopter une méthode de traitement par équipe des demandes de communication. Toutefois, le travail d'équipe ne convient pas bien à certaines

institutions; il y aurait donc lieu d'évaluer soigneusement la situation (d'après la recommandation 24 du rapport Probus).

- Les responsables du PPT devraient exiger de chaque bureau la nomination d'un cadre supérieur, relevant de préférence du directeur, chargé de superviser le repérage et la remise de tous les dossiers du Bureau en réponse aux demandes présentées au Bureau de l'AAI du PPT (d'après la recommandation 25 du rapport Probus).
- De concert avec le Bureau de l'AAI du PPT, le coordonnateur devrait préparer une brève description des responsabilités des personnes-ressources du Bureau de l'AAI du PPT (d'après la recommandation 26 du rapport Probus).
- Le DG du PPT devrait communiquer avec tout le personnel du Programme pour lui rappeler la nécessité de fournir en temps opportun toute l'information pertinente au Bureau de l'AAI du PPT en réponse aux demandes de communication (d'après la recommandation 27 du rapport Probus).
- Les responsables du PPT devraient continuer d'accroître le volume d'information rendu accessible autrement que par le traitement des demandes de communication (d'après la

recommandation 28 du rapport Probus).

- Le coordonnateur devrait veiller à ce que le nouveau système de suivi informatique produise dans un format approprié les statistiques sur le travail demandées par le Bureau de l'AAI du PPT, afin d'éliminer la production manuelle de ces statistiques (d'après la recommandation 29 du rapport Probus).

Voici des recommandations supplémentaires, qui ne sont pas tirées du rapport Probus, et en plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour SC :

- ❖ Santé Canada devrait prendre immédiatement des mesures pour respecter l'échéancier de consultation avec les tiers établi dans les articles 27 et 28 de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- ❖ L'arrêté concernant la délégation de pouvoirs actuellement en vigueur (depuis le 5 avril 1995) confère des responsabilités administratives courantes au poste de coordonnateur adjoint de l'accès à l'information; au poste de coordonnateur est délégué le pouvoir de consentir la plupart des exceptions, et au poste de directeur général de l'information et de la politique de la santé sont délégués les pouvoirs relatifs à certaines autres exceptions (articles 14, 15 et 21). Le sous-ministre a peu de responsabilités

particulières (par exemple, paragraphe 20(6)). Il est cependant difficile de voir qui est responsable de la prise de décisions en application de la *Loi*. En pratique, sauf dans les cas les plus explicites, la responsabilité paraît être collective. Il faudrait donc préciser explicitement qui a cette responsabilité.

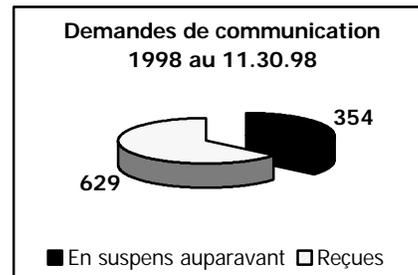
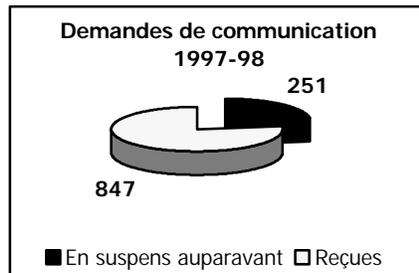
- ❖ Les nouvelles procédures et lignes directrices du PPT devraient être fournies au Bureau de l'AAI. Elles pourraient en effet être revues et servir de base à l'élaboration des méthodes de traitement relatives à tous les secteurs intéressés par l'accès à l'information. Les instructions--claires--devraient préciser la façon correcte d'appliquer le paragraphe 9(1). Tout le personnel responsable de l'AAI devrait bien connaître la façon de traiter les demandes, surtout celles qui concernent un grand nombre de documents. Il y a lieu d'établir et

de suivre des méthodes détaillées relativement aux tiers.

- ❖ Il est recommandé de veiller à ce que ces méthodes ne donnent pas priorité aux demandes courantes ou « faciles », au détriment de celles qui sont plus complexes ou difficiles.
- ❖ Le coordonnateur devrait utiliser les fonctions de production de rapports du système *ATIPFlow* pour surveiller les temps de traitement des BRP. Les problèmes devraient être signalés aux cadres supérieurs.
- ❖ Il est recommandé de retirer le Service des relations avec les médias de la chaîne d'approbation et de traiter avec celui-ci en vertu d'une démarche parallèle.
- ❖ Il est recommandé de donner au coordonnateur de l'AAIPRP un budget particulier, dont il serait responsable.

E. Défense nationale—Données statistiques

1. Demandes (DN)

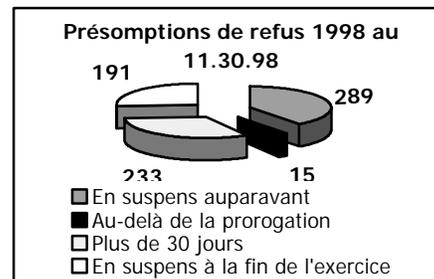
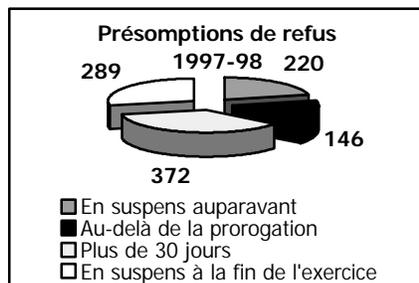


Les diagrammes ci-dessus illustrent l'importance de l'arriéré de la DN.

À noter que la DN figurait en quatrième place dans la liste des dix institutions recevant le plus de

demandes, publiée dans l'édition 1997-1998 du Bulletin *Info Source*.

En 1997-1998, la DN a reçu 7,1 % de toutes les demandes de communication présentées au gouvernement durant cet exercice.



Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau d'accès à l'information de la DN 251 demandes dont le traitement n'était pas terminé—220 (87,6 %) d'entre elles étaient déjà considérées comme des présomptions de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 354 demandes en suspens—dont 289 (81,6 %) considérées comme des présomptions de refus. Compte tenu du fait que 847 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-

1998—dont 629 au 30 novembre du présent exercice—ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme des présomptions de refus représentent environ le quart du volume annuel. Nonobstant les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau de l'accès à l'information et doit être éliminé.

Le temps qu'il faut pour traiter les demandes est également source d'inquiétude :

- En 1997-1998, temps de traitement pris pour 372 demandes terminées au-delà du délai de 30 jours prévu par la *Loi*—sans prorogation du délai :
 - 136 (36,6 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 76 (20,4 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 160 (43,0 %) ont nécessité plus de 90 jours additionnels.
- En 1998, jusqu'au 30 novembre, temps de traitement additionnel pris pour 303 demandes dont le délai n'a pas été prorogé :
 - 95 (31,4 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 55 (18,2 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 153 (50,5 %) ont nécessité plus de 90 jours additionnels.

(Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas à la Défense nationale de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arriéré de demandes considérées comme des présomptions de refus.)

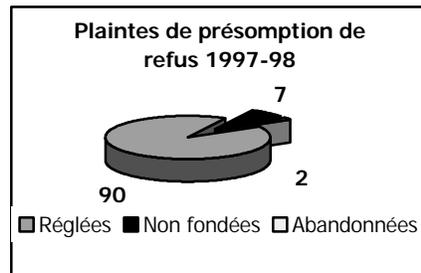
- En 1997-1998, 206 prorogations de délai en vertu de l'article 9 ont été appliquées—sur 847

demandes reçues—146 (70,9 %) demandes ont dépassé le délai prorogé :

- 42 (28,8 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 27 (18,5 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 11 (7,5 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
 - 64 (43,8 %) ont nécessité plus de 90 jours additionnels.
- En 1998, jusqu'au 30 novembre, 95 prorogations ont été appliquées en vertu de l'article 9—sur les 629 demandes reçues—60 (63,2 %) ont dépassé le délai prorogé :
 - 5 (8,3 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 3 (5 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
 - 1 (1,6 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
 - 4 (6,7%) ont nécessité plus de 90 jours additionnels;
 - 47 (78,3 %) étaient encore en suspens au moment de la collecte des données statistiques; le temps de traitement n'est pas connu.

Au 30 novembre 1998, 75 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé étaient considérées comme des présomptions de refus. Le temps de traitement de ces demandes en suspens n'est pas connu.

2. Plaintes—Présomptions de refus (DN)

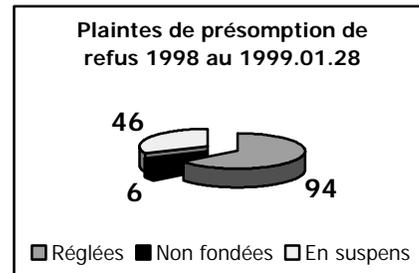


En 1997-1998, le Commissariat à l'information a reçu 99 plaintes concernant des présomptions de refus contre la DN—la plupart (90—90,9 %) ont été accueillies (réglées). Si tous les demandeurs dont la demande était en retard avaient exercé leur droit de porter plainte, le commissariat aurait reçu 1 027 plaintes.

Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 146 plaintes—sur les 100 plaintes terminées, 94 (94 %), c'est-à-dire la plupart, ont été accueillies (réglées). Le nombre de plaintes (selon les statistiques connues au 30 novembre 1998) aurait pu s'élever à 718.

3. Recommandations (DN)

Malgré tous les efforts qu'elle a faits pour régler son problème de retard, la DN semble s'être enlisée près du portillon de départ. S'il en est ainsi, à notre avis, c'est parce qu'elle refuse d'adopter pleinement le modèle du coordonnateur décideur pour répondre aux demandes de communication. Elle tient à conserver un processus d'approbation par la haute direction conçu pour garantir la « gestion » des



communications à tous les niveaux, notamment le cabinet du ministre. Elle accorde à ce besoin institutionnel la priorité sur les droits légaux des demandeurs.

Il faut que la DN passe à un processus beaucoup plus structuré, selon lequel les BRP procéderont rapidement à la collecte de documents, à leur examen et à la formulation de recommandations quant aux passages à prélever, le groupe de l'AAI tiendra des consultations et appliquera des exceptions, et tous les besoins en matière de communications et les examens feront l'objet d'un traitement parallèle et ne retarderont pas la communication des réponses. Tant que les cadres de la DN continueront de s'occuper du traitement des demandes de communication, la DN ne respectera pas les prescriptions de la *Loi*.

En plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour DN :

- ❖ Il incombe directement au coordonnateur 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.
- ❖ L'ordonnance de délégation des pouvoirs en vigueur (5 avril 1995) habilite la coordonnatrice de l'accès à l'information ou, en son absence, le titulaire du poste d'officier d'état-major, DAIPRP 3-6, et le Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère) à exercer tous les pouvoirs et à remplir toutes les fonctions du ministre en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle ne précise toutefois pas à qui revient la responsabilité en matière de prise de décisions en vertu de la *Loi*. Dans la pratique, dans tous les cas sauf les plus simples, cette responsabilité semble collective. Il faudrait indiquer clairement à qui incombe la responsabilité de la prise de décisions en vertu de la *Loi*. De plus, il faut ordonner au délégataire d'exercer ses pouvoirs délégués conformément à la *Loi*.
- ❖ Une fois le nouveau système de suivi en place, la coordonnatrice devrait en utiliser les capacités d'établissement de rapports. Des rapports statistiques et des rapports de suivi des échéanciers pourraient aider à cerner les secteurs qui posent un problème.
- ❖ Lorsqu'une question concernant le Ministère fait la manchette, chose qui se produit périodiquement, il peut alors y avoir un accroissement considérable de la quantité et de la complexité des demandes reçues par le Bureau de l'AAI de la DN. Naturellement, durant des opérations militaires, les priorités de la DN sont la sécurité du personnel des Forces canadiennes et l'intégrité de ces opérations. Cependant, les exigences en matière d'accès à l'information ne peuvent être ignorées. Il faudrait donc envisager de créer une équipe additionnelle, qui serait formée pour faire face à des hausses de demandes importantes. Il est peu réaliste de songer à embaucher des consultants à cette fin, parce qu'il ne possèdent pas le savoir-faire nécessaire. Durant les périodes normales de travail, cette équipe pourrait s'occuper des demandes de vaste portée et/ou aider à dispenser de la formation.
- ❖ Dans les cas où des prorogations sont nécessaires, de 10 à 20 p. 100 des avis ne sont pas envoyés dans les 30 jours qui suivent la réception de la demande. Le Bureau de l'accès à l'information devrait s'efforcer d'envoyer tous

les avis de prorogation dans les délais fixés. Des copies de ces avis doivent être envoyées au Commissariat à l'information.

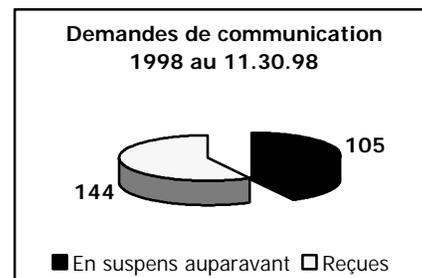
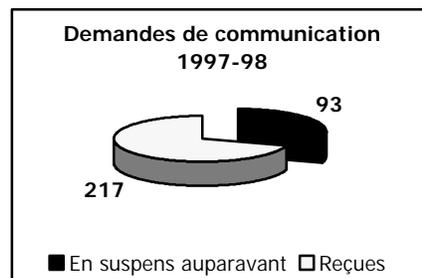
- ❖ Les avis à des tiers devraient être envoyés dès qu'on se rend compte de leur nécessité. Actuellement, l'échéancier relatif à la consultation des tiers prévu à l'article 28 n'est pas respecté dans 10 à 30 p. 100 des cas. Il faudrait remédier à cette situation. Des lignes directrices strictes devraient être rédigées et suivies.
- ❖ Il est recommandé de retirer les Affaires publiques, l'agent de

liaison du SMA, le cabinet du sous-ministre et le cabinet du ministre de la chaîne d'approbation et de traiter avec eux dans le cadre d'une démarche parallèle.

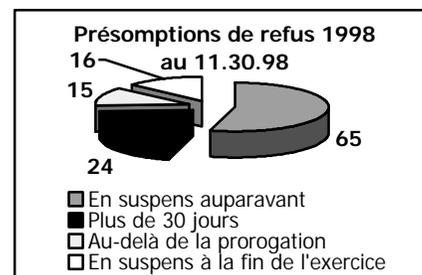
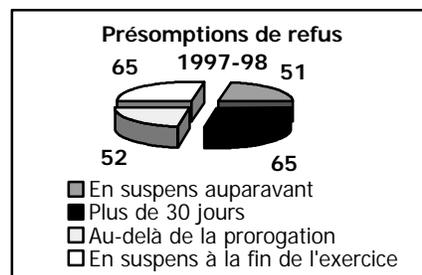
- ❖ Il est recommandé d'éliminer toutes les étapes de la chaîne d'approbation qui n'ajoutent pas de valeur aux réponses.
- ❖ La pratique consistant à retenir les réponses jusqu'à ce que les besoins du ministre en matière de communications aient été satisfaits devrait cesser.

F. Bureau du Conseil privé—Données statistiques

1. Demandes (BCP)



Les diagrammes ci-dessus illustrent l'importance de l'arriéré du BCP.



Au début de l'exercice 1997-1998, il y avait au Bureau de l'accès à l'information du BCP 93 demandes dont le traitement n'était pas terminé et 51 (54,8 %) d'entre elles étaient déjà considérées comme une présomption de refus. L'exercice 1998-1999 a commencé plutôt comme le précédent, soit avec 105 demandes en suspens, dont 65 (61,9 %) considérées comme une présomption de refus. Compte tenu du fait que 217 nouvelles demandes ont été reçues pendant l'exercice 1997-1998, dont 144 au 30 novembre du présent exercice, ces demandes (en suspens auparavant) considérées comme une présomption de refus représentent environ un tiers du volume annuel.

Nonobstant les considérations liées au non-respect, cet arriéré est lourd pour le personnel du Bureau de l'accès à l'information et doit être éliminé.

Le temps qu'il faut pour traiter les demandes est également source d'inquiétude.

- En 1997-1998, le temps de traitement des 65 demandes terminées au-delà du délai de 30 jours, sans prolongation du délai, s'établissait ainsi :
 - 16 (24,6 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
 - 7 (10,8 %) ont nécessité de 31 à

-
- 60 jours de plus;
 - 5 (7,7 %) ont nécessité de 31 à 90 jours de plus;
 - 37 (56,9 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

- Au 30 novembre 1998, le temps de traitement supplémentaire des 24 nouvelles demandes non prorogées s'établissait comme suit :
- 14 (58,3 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 5 (20,8 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 2 (8,4 %) ont nécessité de 31 à 90 jours de plus;
- 3 (12,5 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

(Le questionnaire d'auto-vérification ne demandait pas au Bureau du Conseil privé de fournir les chiffres sur l'état d'achèvement pour l'arriéré de demandes considérées comme des présomptions de refus.)

- Pour ce qui est des prorogations demandées et dépassées, les ventilations sont les mêmes. En 1997-1998, sur les 60 demandes de prorogation, 52 (86,7 %) ont dépassé le délai supplémentaire accordé :

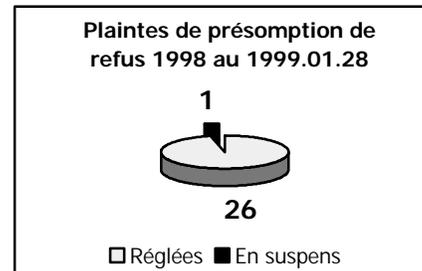
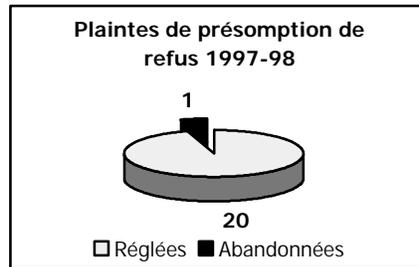
- 5 (9,6 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 1 (1,9 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 6 (11,6 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
- 40 (76,9 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

- Au 30 novembre de l'exercice actuel, on dénombrait 49 demandes de prorogation, dont 28 (57,1 %) étaient toujours en suspens lorsque les statistiques ont été fournies et 15 (30,6 %) avaient dépassé le délai supplémentaire accordé :

- 7 (46,7 %) ont nécessité de 1 à 30 jours de plus;
- 3 (20 %) ont nécessité de 31 à 60 jours de plus;
- 3 (20 %) ont nécessité de 61 à 90 jours de plus;
- 2 (13,3 %) ont nécessité plus de 90 jours supplémentaires.

Au 30 novembre 1998, 16 nouvelles demandes dont le traitement n'était pas terminé (11 %) étaient considérées comme une présomption de refus, et sept d'entre elles étaient des demandes en suspens reportées de l'exercice 1997-1998. On ne connaît pas le nombre de jours qui se sont écoulés pour ces demandes en suspens.

2. Plaintes—Présomptions de refus (BCP)



En 1997-1998, Le Commissariat à l'information a reçu 21 plaintes concernant des présomptions de refus contre le BCP — la plupart (20 — 95,2 %) ont été accueillies (réglées). Si tous les demandeurs dont la demande était en retard avaient porté plainte, le commissariat aurait pu recevoir 233 plaintes.

Au 28 janvier 1999, le commissariat avait reçu 29 plaintes concernant des présomptions de refus. Là encore, sur les 21 plaintes terminées, la plupart (20 — 95,2 %) ont été accueillies (réglées). Ce nombre (selon les statistiques connues au 30 novembre 1998) aurait pu s'élever à 120 plaintes. On prévoit que, à la fin de l'exercice, le nombre total de plaintes reçues sera supérieur à l'an dernier.

3. Recommandations (BCP)

Depuis 1996-1997, où près de 96 p. 100 des demandes d'accès adressées au BCP n'ont pas été traitées dans les délais requis, le rendement du Bureau s'est amélioré. En 1997-1998, 53,9 p. 100 des demandes étaient en retard, et en 1998-1999, 45,1 p. 100 sont en retard. Rappelons que la durée des retards a considérablement diminué. On est sur la bonne voie, mais l'éventualité d'un

respect intégral, ou même substantiel, des délais semble encore éloignée.

Nous pensons que le BCP doit surmonter un obstacle psychologique pour achever la tâche : nous voulons parler de sa réticence à accorder au coordonnateur le pouvoir de décider, comme le font tous les ministères qui ont un bon rendement.

Le BCP préfère investir ses cadres supérieurs chargés des opérations du pouvoir de décider en matière d'accès à l'information : cette attitude traduit, selon nous, une crainte institutionnelle de perdre le contrôle de la divulgation de l'information. Si le BCP veut pouvoir respecter les délais prévus par la *Loi*, il va falloir qu'il délègue au coordonnateur les pleins pouvoirs décisionnels en matière d'accès et qu'il permette à un spécialiste à temps plein de s'occuper intégralement de l'application de la *Loi* dans ses services.

En plus des recommandations énumérées pour Revenu Canada, l'examen suggère les points suivants pour BCP :

- ❖ L'ordonnance de délégation de pouvoirs est en vigueur (23 octobre 1996), et les procédures qui en découlent sont inutilement complexes et diffuses. La délégation de pouvoirs devrait concerner un seul fonctionnaire, de préférence le coordonnateur, dont les fonctions à temps plein devraient être d'appliquer intégralement la *Loi sur l'accès à l'information*, d'invoquer toutes les exceptions utiles et de répondre à toutes les demandes. De plus, le fonctionnaire investi de pouvoirs délégués devrait être invité par écrit par le premier ministre à répondre aux demandes dans les délais prévus par la *Loi*, que le processus d'approbation supérieure soit achevé ou non.
- ❖ Comme il devrait être nanti de plus de pouvoirs délégués, le coordonnateur devrait être classifié à un échelon plus élevé et être placé plus près du greffier dans la hiérarchie du BCP.
- ❖ Les BRP devraient procéder aux premiers examens des documents demandés et fournir ces documents au Bureau de l'AAIPRP avec les prélèvements suggérés.
- ❖ Les notes de service adressées aux BRP devraient exiger un contact immédiat avec le Bureau de l'AAI si la demande concerne un grand nombre de documents ou exige des recherches dans un grand nombre de documents. Le BRP ne sait peut-être pas, en effet, que cela justifie une prorogation de délai, mais seulement si le Bureau de l'AAI en est avisé et peut envoyer l'avis qui convient en temps et lieu.
- ❖ Comme on ne nous a pas donné les spécifications relatives au nouveau système de repérage informatique qui sera mis en place au Bureau de l'AAI, nous ne pouvons pas en évaluer les possibilités. À titre d'information, nous énumérons ci-dessous les caractéristiques du système *ATIPflow*, mis au point par MPR & Associates. Le nouveau système du BCP devrait comporter ces mêmes avantages :
 - Conforme aux exigences du défi technologique de l'an 2000.
 - Calcule le délai à respecter, le nombre de jours accordés et le nombre de jours utilisés.
 - L'option de la correspondance automatisée extrait et fusionne l'information voulue dans un logiciel de traitement de texte.
 - Le marquage garde secrète l'identité du demandeur pendant le chargement dans le système de coordination des demandes d'accès à l'information (CAI).
 - Historique de la demande.
 - Options de recherche sur le demandeur, le texte, le BRP, les mesures prises, etc.
 - Les rapports courants comportent les informations suivantes : demandes actives, état d'avancement et rapports sur la charge de travail, dont la dernière mesure prise, rapport d'activité, tendances

uniques, renvoi par l'agent, rapport statistique annuel et autres éléments.

- Analyse exhaustive des tendances.
- Saisie automatique des statistiques pour le rapport annuel à mesure du traitement de la demande.

❖ Les procédures administratives devraient être automatisées le plus possible.

❖ Les procédures et politiques du Ministère sont périmées et devraient être mises à jour.

Gestion intégrée

Les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée partagent des bureaux et des services généraux, mais travaillent séparément, en vertu de leurs lois habilitantes respectives. Les services intégrés—les finances, le personnel, la prestation de conseils et de soutien en matière de technologie de l'information et l'administration générale—sont centralisés dans la Direction générale de la gestion intégrée pour éviter le double emploi et faire économiser de l'argent au gouvernement comme aux programmes. La Direction générale est un service frugal, avec un effectif de 14 personnes (qui exercent de multiples fonctions) et un budget équivalent à 19 p. 100 des dépenses de programme totales.

Nos ressources

Même si les gestionnaires cherchent constamment à adopter des façons de faire novatrices, sans nuire à la réalisation des objectifs établis, les commissariats parviennent difficilement à gérer efficacement leurs programmes en raison de la réduction, année après année, de leurs ressources disponibles. Les compressions des budgets de fonctionnement effectuées jusqu'à maintenant ne leur permettent pas d'assurer un service de qualité au public.

Conscients du problème du surplus de travail et du manque de ressources, les ministres du Conseil du Trésor ont souligné, lors de leur réunion d'avril

1998, l'incapacité des commissaires de fonctionner efficacement et de fournir des services de qualité compte tenu des ressources actuelles. Les ministres et les commissaires ont donc convenu de procéder à un examen complet des ressources disponibles des commissariats, c'est-à-dire à une révision des services votés, au cours de l'année financière 1998-1999. Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor évaluent actuellement le rapport d'analyse et les recommandations en vue de l'application de ces dernières en 1999-2000. Les commissaires espèrent que cet examen attentif des ressources disponibles, des normes de service et de la prestation des programmes permettra de régler les problèmes financiers et de répondre aux besoins en matière d'infrastructure de technologie de l'information.

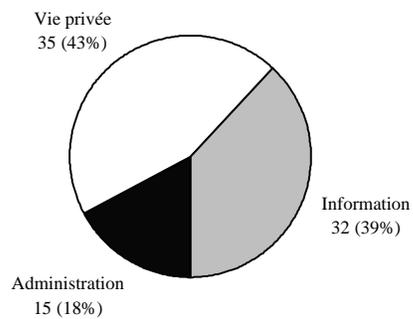
Le budget des deux commissariats pour l'exercice financier 1998-1999 était de 8 128 000 \$. Les dépenses réelles pour 1998-1999 ont été de 8 084 150 \$, dont 6 201 525 \$ pour les dépenses liées au personnel et 1 010 179 \$ pour l'achat de services professionnels et spéciaux, c'est-à-dire plus de 89 p. 100 de toutes les dépenses. Le reste, soit 872 446 \$, a couvert tous les autres frais, comme la poste, le téléphone, le matériel de bureau et les fournitures.

Le détail des dépenses réelles est
présenté au Tableau 1 (Ressources par

organisme/activité) et au Tableau 2
(Ventilation par article de dépense).

**Tableau 1:
1998-99 Utilisation des ressources par
organisme/activité**

**Ressources humaines
(équivalents à temps plein)**



**Ressources financières
(en milliers de \$)**

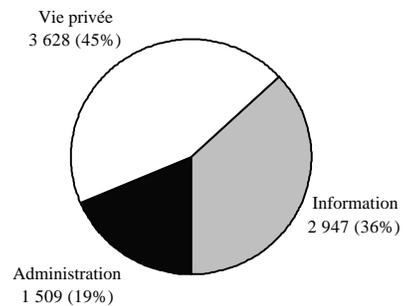


Tableau 2 :
Ventilation par article de dépense

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	2 204 412	2 238 122	705 991	5 148 525
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	421 000	491 500	140 500	1 053 000
Transports et communications	37 351	73 844	105 408	216 603
Information	19 330	43 567	3 907	66 804
Services professionnels et spéciaux	207 104	696 583	115 492	1 019 179
Locations	4 593	5 415	19 402	29 410
Achats de services de réparation et d'entretien	738	1 995	27 989	30 722
Services publics, fournitures et approvisionnements	24 521	18 428	39 693	82 642
Acquisition de machines et d'équipement	27,758	58,847	350,287	436,892
Autres dépenses	224	106	43	373
Total	2 947 031	3 628 407	1 508 712	8 084 150

Note : Les dépenses n'incluent pas les ajustements de fin d'année reflétés à la rubrique des commissariats dans les Comptes publics 1998-1999.

Annexe 1—Changements législatifs proposés

La section qui suit offre un résumé des changements législatifs recommandés auxquels souscrit le Commissariat à l'information. On recommande :

Dispositions générales

Principes de base

1. Que les trois principes de base suivants soient enchâssés dans la loi sur l'accès :
 - a) les renseignements administratifs doivent être générés, préservés et administrés comme une ressource nationale;
 - b) le gouvernement doit être tenu d'aider le public à accéder à notre ressource nationale;
 - c) les renseignements administratifs doivent être facilement accessibles à tous, et tout obstacle déraisonnable (coût, temps, forme, règles ou politique du secret) éliminé.

Loi renommée

2. Que la *Loi sur l'accès à l'information* modifiée porte le titre, plus juste, de *Loi nationale sur l'information, Loi sur la transparence du gouvernement* ou *Loi sur la liberté d'accès à l'information*.

Devoir d'établir des documents

3. Que la *Loi sur les Archives nationales* soit modifiée de manière à affermir le devoir des fonctionnaires d'établir, à mesure que le besoin s'en fait sentir, des documents qui

serviront à étayer les fonctions, les politiques, les décisions, les procédures et les opérations du gouvernement.

Devoir de conserver

4. Que la *Loi sur les Archives nationales* soit modifiée de sorte qu'elle renferme des dispositions explicites sur la conservation, après leur établissement, des communications informatisées, dont les messages électroniques.

Registre public

5. Que les institutions fédérales tiennent un registre public de tous les documents qui ont été communiqués en vertu de la loi sur l'accès.

Communication d'usage

6. Que les institutions fédérales soient tenues de communiquer de façon systématique tous les renseignements qui décrivent les organisations, les activités, les programmes, les réunions et les systèmes de gestion des banques d'informations, ainsi que les renseignements qui indiquent au public comment accéder à ces ressources documentaires.

Devoir de diffuser

7. Que le devoir du gouvernement de diffuser l'information s'étende aussi à tous les renseignements qui aideront les membres du public à exercer leurs droits et à s'acquitter de leurs

obligations, de même qu'à comprendre ceux du gouvernement.

Éducation du public

8. Que le Commissaire à l'information ait pour mandat d'informer le public de ses droits d'accès.

Frais

Frais / Prix

9. Qu'afin d'éliminer un obstacle à l'accès comme le prix, on modifie le paragraphe 68a) de la *Loi* pour que seule l'information dont le prix et l'accès sont raisonnables soit exclue de la *Loi*.

Demandes frivoles

10. Qu'on confère aux institutions fédérales le droit de refuser de répondre aux demandes frivoles ou excessives.

Ordonnance exécutoire

11. Qu'un demandeur puisse porter la décision d'une institution fédérale de refuser la communication en appel devant le Commissaire à l'information et que le jugement rendu par celui-ci soit final et exécutoire.

Élimination frais

12. Qu'on élimine les frais de dossier de cinq dollars, qu'on adapte les frais de reproduction et de production de copies sur disquette et cassette audio ou vidéo en fonction des taux en vigueur sur le marché, et qu'on maintienne la période de recherche gratuite.

Demandeurs commerciaux

13. Que les frais exigés des demandeurs commerciaux reflètent le coût réel de production des renseignements, lorsque ceux-ci sont demandés aux fins de courtage.

Ordonnance exécutoire

14. Qu'on puisse demander la révision, par le Commissaire à l'information, de la décision d'une institution fédérale de traiter une demande comme une demande commerciale et que le jugement rendu par le Commissaire soit final et exécutoire.

Politique sur la dispense du versement des frais

15. Que les critères régissant la dispense du versement des frais soient inclus dans la *Loi*.

Frais pour documents informatisés

16. Qu'il n'y ait pas de frais pour le traitement informatique lorsque celui-ci est effectué à partir d'un ordinateur personnel; que les frais exigés pour les CD-ROM et d'autres supports informatiques se limitent au coût occasionné pour réunir et reproduire les renseignements.

Délais

Perte des frais

17. Que les institutions fédérales qui ne respectent pas les délais de communication prescrits par la loi perdent le droit de percevoir des frais.

Perte du droit d'invoquer

18. Qu'on interdise aux institutions fédérales qui ne respectent pas les délais prescrits par la loi d'invoquer des exceptions, sauf celles qui protègent, aux termes des articles 13, 17, 19 et 20 de la *Loi*, les renseignements obtenus d'autres gouvernements, les renseignements personnels, la sécurité des individus, ainsi que les secrets industriels et d'autres renseignements confidentiels que le gouvernement obtient de tiers.

Définition et forme

Définition de renseignements

19. Que le droit d'accès à tout « document » de l'administration fédérale, défini à l'article 4 de la *Loi* et ailleurs, soit modifié de manière à offrir le droit d'accès à tout « renseignement consigné » ; et, par souci de clarté, que la définition de « renseignement consigné » soit élargie de sorte qu'elle englobe le courrier électronique, les conférences par ordinateur et d'autres communications assistées par ordinateur.

Forme la plus utile

20. Que les renseignements administratifs soient accessibles dans la forme la plus utile au demandeur, lorsqu'ils existent sous cette forme ou peuvent être produits moyennant un coût et des efforts raisonnables.

Révision du Commissaire

21. Qu'on puisse demander la révision, par le Commissaire à l'information, de la décision d'une institution fédérale de refuser la

communication de renseignements dans la forme demandée.

Exceptions

Discrétionnaires et subjectives

22. Que les exceptions soient discrétionnaires et fondées sur un critère subjectif, sauf en ce qui concerne l'article 19 (exception protégeant les renseignements personnels) et, selon toute vraisemblance, l'article 13 (exception protégeant les documents confidentiels d'autres gouvernements).

Gouvernements d'États

23. Que l'exception prévue à l'article 13 s'applique également aux renseignements obtenus des subdivisions d'un pays comme les gouvernements d'États américains et, peut-être, des bandes autochtones autonomes.

Organisations internationales et États étrangers

24. Qu'on examine les répercussions de l'application d'une exception discrétionnaire, fondée sur un critère subjectif, aux renseignements fournis à titre confidentiel par des organisations internationales et des États étrangers.

Autres administrations au Canada

25. Qu'une exception discrétionnaire, fondée sur un critère subjectif, s'applique aux renseignements provenant d'administrations

provinciales et municipales, et de bandes autochtones autonomes.

Prépondérance de l'intérêt public

26. Que les institutions fédérales soient tenues de communiquer, par suite d'une demande officielle ou non, tout renseignement pertinent lorsque l'intérêt public l'emporte clairement sur tout intérêt protégé par les exceptions.

Sondages d'opinion

27. Que les sondages d'opinion publique soient accessibles au public; que les sondages et les données ne puissent faire l'objet d'exceptions; que les institutions fédérales tiennent à jour une liste des sondages et enquêtes.

Bureaux des ministres du Cabinet

28. Que la loi sur l'accès soit modifiée de sorte qu'on y mentionne clairement que les renseignements consignés qui se trouvent dans les bureaux des ministres du Cabinet sont des renseignements administratifs et sont, par conséquent, assujettis à la *Loi* et à ses exceptions.

Relations fédéro-provinciales

29. Que l'on restreigne la portée de l'article 14 (exception applicable aux relations fédérales-provinciales) en remplaçant « affaires fédéro-provinciales » par « négociations fédéro-provinciales ».

Affaires internationales et défense

30. Que l'on modifie l'article 15 (exception protégeant les affaires internationales et la défense) afin d'explicitier la condition voulant que le préjudice escompté soit raisonnable pour pouvoir invoquer cette exception (les neuf catégories de renseignements énumérées sont simplement des exemples de préjudices possibles).

Administration

31. Qu'on abroge, à titre de mesure d'ordre administratif et parallèlement à l'inclusion d'un critère subjectif, les alinéas 16(1)a) et b).

Sécurité des individus

32. Qu'on élargisse le champ d'application de l'article 17 (sécurité des individus) aux renseignements dont la divulgation risquerait de nuire à la santé mentale ou physique d'un individu.

Intérêts économiques du gouvernement

33. Qu'on modifie l'article 18 (exception visant à protéger les intérêts économiques du Canada) de manière à inclure une dérogation pour des motifs de santé et de sécurité; que l'on restreigne la portée de l'alinéa a) en ajoutant l'adjectif « pécuniaire » à l'expression « valeur importante »; qu'on accorde aux organismes de service spécial des droits semblables à leurs concurrents du secteur privé; et qu'on s'assure qu'on n'utilisera pas l'article pour exclure des banques de données brutes relatives aux renseignements accessibles sur le marché.

Renseignements de tiers

34. Qu'on modifie l'article 20 (exception visant à protéger les renseignements de tiers) afin de garantir l'accès du public aux marchés publics et aux détails concernant les soumissions; que l'alinéa 20b) soit supprimé; qu'on élargisse les raisons d'intérêt public mentionnées au paragraphe 20(6) et qu'on permette aux institutions fédérales d'aviser les tiers de leur intention de communiquer des renseignements par des moyens indirects comme les annonces dans les journaux.

Avis et recommandations

35. Qu'on modifie l'article 21 (exception visant à protéger les délibérations internes) de manière à inclure un critère subjectif; qu'on protège uniquement les avis stratégiques et les comptes rendus de niveau supérieur, et non les données factuelles utilisées pour la prise des décisions courantes; qu'on diminue la période de grâce actuelle de 20 à 10 ans; qu'on précise les types de renseignements auxquels l'exception ne s'applique pas; qu'on délimite clairement le sens d'« avis » et de « recommandation » afin de rendre publics les projets élaborés mais jamais approuvés.

Secret professionnel des avocats

36. Qu'on modifie l'article 23 (exception visant à protéger le secret professionnel des avocats) afin d'autoriser l'accès aux avis juridiques du ministère de la Justice, à moins que leur divulgation risque vraisemblablement de causer un préjudice aux activités du gouvernement; et qu'on mentionne clairement que la suppression de

certaines parties d'un document ne compromet en rien le caractère confidentiel des autres parties du document.

Interdictions fondées sur d'autres lois

37. Qu'on élimine l'article 24 afin de mettre fin à la pratique qui consiste à contourner la loi en invoquant de plus en plus de lois en vertu de l'article 24.

Renseignements pour publication

38. Qu'on fasse passer de 90 à 60 jours le délai de grâce durant lequel une institution fédérale a le droit de refuser de donner communication des renseignements demandés sous prétexte qu'ils seront publiés sous peu; qu'on décourage les institutions de se prévaloir de ce droit comme tactique pour retarder la communication et qu'on les oblige, à défaut de publication, à communiquer aussitôt et totalement les renseignements en cause.

Exclusions**Documents publiés**

39. Qu'on modifie l'article 68 (sur l'exclusion des documents publiés) de manière à exclure uniquement les documents dont le prix est raisonnable et qui sont présentés sous une forme raisonnable.

Documents confidentiels du Cabinet

40. Qu'on modifie l'article 69 (exclusion des documents confidentiels du Cabinet) de manière à en faire une exception; qu'on fasse passer la période de confidentialité de 20 à 15 ans; qu'on autorise l'accès à la section « analyse » des mémoires au Cabinet si la décision s'y rapportant a été rendue publique, mise en œuvre, ou étudiée il y a au moins cinq ans; que les appels des décisions rendues en vertu de cet article soient entendus par le juge en chef adjoint de la Cour fédérale, après leur révision par le Commissaire à l'information. (Voir l'étude publiée en 1996 par le Commissariat à l'information et intitulée : *La Loi sur l'accès à l'information et les documents confidentiels du Cabinet.*)

Plaintes

Limite d'un an

41. Que le Commissaire à l'information ait le pouvoir

discrétionnaire de lever le délai d'un an à l'intérieur duquel les plaintes doivent être déposées.

Sanctions

42. Que des sanctions soient imposées comme pour tout autre abus de confiance, dans les cas où des actions ou des omissions sont commises dans le but de miner le droit d'accès.

Élargissement du champ d'application de la loi

43. Faire en sorte que la loi sur l'accès s'applique à toutes les institutions fédérales, y compris les organismes de service spécial, les sociétés d'État et les filiales en propriété exclusive; les institutions dont le gouvernement fédéral nomme la majorité des membres du corps administratif; le Sénat, la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement et tous les hauts fonctionnaires du Parlement.