



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada

Rapport annuel du Commissaire à l'information 2005-2006





Rapport annuel du Commissaire à l'information 2005-2006

« Un nombre incroyable de personnes a dit que les agents publics, autant politiques qu'administratifs, trouvent de nombreuses manières de ne pas fournir d'informations au public. »

Le juge John H. Gomery, Rétablir l'imputabilité
2^{ième} Rapport de la Commission d'enquête sur le
programme de commandites et les
activités publicitaires, 2006
Cf. page 49

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

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 947-0388

general@infocom.gc.ca

www.infocom.gc.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2006

No. de cat. IP1/2006

ISBN 0-662-49236-6

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

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

juin 2006

L'honorable Noël A. Kinsella
Président
Sénat
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

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

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

juin 2006

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

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

Veillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

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

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

RAPPORT ANNUEL 2005-2006

Table des matières

LE MANDAT	1
Chapitre I : LES REBONDISSEMENTS DE LA POLITIQUE	3
Les bas	3
Et les hauts	5
Thèmes récurrents : les retards	10
Thèmes récurrents : la fusion des commissariats ..	13
Thèmes récurrents : le financement	16
Thèmes récurrents : la professionnalisation des agents de l'accès à l'information	18
Chapitre II : LES RETARDS DU SYSTÈME : FICHES DE RENDEMENT	19
Chapitre III : ENQUÊTES ET EXAMENS	27
Les plaintes déposées par le Commissaire	27
Les plaintes globales adressées au Commissaire ...	27
Les enquêtes sur les fiches de rendement	28
Les plaintes de particuliers	28
Le règlement des plaintes	28
L'arriéré	29
Les délais de traitement	30
Divers	30
Tableaux	30
Chapitre IV : RÉSUMÉS DES CAS	37
Index des résumés de cas	53

Chapitre V :	LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LES TRIBUNAUX	55
A.	Le rôle de la Cour fédérale	55
B.	Le Commissaire à l'information et les tribunaux	56
	I. Affaires réglées	56
	II. Affaires en cours – le Commissaire comme demandeur/ appelant	66
	III. Affaires en cours – le Commissaire comme mis en cause	71
	IV. Affaires en cours – le Commissaire comme intervenant	71
C.	Modifications législatives	75
Chapitre VI :	LES SERVICES INTÉGRÉS	83

MANDAT

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE I

Les rebondissements de la politique

Un gouvernement libéral minoritaire, une élection générale pendant l'hiver, un gouvernement conservateur minoritaire, les rapports provisoire et définitif de la Commission Gomery...quelle année captivante pour le pays! Il en a été ainsi, également, pour la *Loi sur l'accès à l'information*. Tous les responsables politiques en quête d'un avantage ou d'une position défensive concernant un scandale ou une responsabilité avaient quelque chose à dire sur le droit de savoir.

Mais il est tout aussi dangereux qu'excitant d'occuper un siège au premier rang dans les montagnes russes de la politique. Nous rendons compte ici de la façon dont la *Loi sur l'accès à l'information* et le Commissaire à l'information ont été touchés par les événements politiques de l'année qui vient de s'écouler.

Les bas...

Il y a eu un creux de la vague particulièrement troublant lorsque l'ancien gouvernement libéral a refusé d'entériner la volonté expresse du Parlement (et de tenir, ce faisant, ses promesses) de modifier et de consolider la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a préféré mettre de l'avant des propositions législatives (par exemple, la Loi sur la protection des dénonciateurs) qui dérogeaient au droit de savoir et il a pris des mesures pour priver le Commissaire à l'information des fonds dont celui-ci avait besoin pour remplir sa fonction de surveillance.

Tout aussi inquiétantes ont été les mesures prises par l'ancien gouvernement libéral à la fin du septennat du Commissaire à l'information (son mandat expirait le 30 juin 2005). Avant la fin du mandat du Commissaire, le Parlement a voté, par une écrasante majorité (y compris les députés libéraux de premier rang), la prolongation d'une année du mandat du Commissaire. Le paragraphe 54(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* permet de prendre ce genre de mesure. Il se lit comme suit :

« Le mandat du Commissaire à l'information est renouvelable pour des périodes maximales de sept ans chacune. »

L'ancien gouvernement libéral a rejeté la volonté expresse de la Chambre des communes de deux façons tout aussi troublantes l'une que l'autre. Il a d'abord annoncé que le mandat du Commissaire serait prolongé de trois mois

seulement, puis il a donné forme à la prolongation en vertu du paragraphe 54(4) de la *Loi sur l'accès à l'information* et non pas du paragraphe 54(3), cité plus haut.

Le paragraphe 54(4) de la Loi se lit comme suit :

« En cas d'absence ou d'empêchement du Commissaire à l'information ou de vacance de son poste, le gouverneur en conseil peut confier à toute personne compétente, pour un mandat maximal de six mois, les pouvoirs et fonctions conférés au titulaire du poste par la présente loi ou une autre loi fédérale et fixer la rémunération et les frais auxquels cette personne aura droit. »

Les termes sans équivoque du paragraphe 54(4) indiquent bien que cette disposition n'a rien à voir avec le renouvellement, la prolongation ou la reconduction du mandat du Commissaire titulaire. Cette disposition renvoie précisément à « [l]'absence ou [l]'empêchement du Commissaire à l'information ou [la] vacance de son poste », et aucune de ces situations n'était en vigueur au moment où l'ancien gouvernement libéral a invoqué le paragraphe 54(4) pour prolonger le mandat du Commissaire à l'information de trois mois. Il est également question, dans cette disposition, du fait que le gouverneur en conseil « (...) peut confier à toute personne compétente (...) les pouvoirs et fonctions conférés au titulaire (...) ». L'ancien gouvernement libéral s'est servi de cette disposition pour prolonger le mandat du Commissaire; il n'a pas nommé quelqu'un d'autre à sa place.

Pourquoi le gouvernement s'y est-il pris de cette façon? Quelle est la distinction, sur le plan pratique, entre prolonger le mandat d'un Commissaire en poste en vertu du paragraphe 54(3) ou du paragraphe 54(4)?

La distinction est importante, et c'est celle-ci : une reconduction en vertu du paragraphe 54(3) préserve l'indépendance du Commissaire. Elle maintient sa protection contre son renvoi par le gouvernement (la Loi prévoit que le renvoi doit être approuvé par la Chambre des communes et par le Sénat) et elle maintient la protection de son salaire (les commissaires doivent recevoir une rémunération égale à celle des juges de la Cour fédérale). Par contre, toute personne nommée en vertu du paragraphe 54(4) n'est pas protégée contre un congédiement sommaire par le gouvernement, et celui-ci conserve le pouvoir discrétionnaire de fixer sa rémunération.

Autrement dit, une personne dont le mandat est reconduit en vertu du paragraphe 54(3) est le Commissaire à l'information du Canada et un véritable haut fonctionnaire du Parlement, tandis qu'une personne nommée en vertu du paragraphe 54(4) est chargée, « selon le bon plaisir » du gouvernement du jour, de remplir les fonctions de Commissaire.

L'ancien gouvernement libéral a employé la même méthode inquiétante une seconde fois pour prolonger le mandat du Commissaire de six autres mois, jusqu'au 31 mars 2006. C'est ainsi que, pendant neuf mois, les Canadiens n'ont pas eu droit à un Commissaire à l'information juridiquement indépendant du gouvernement.

Le gouvernement conservateur a, lui aussi, invoqué le paragraphe 54(4) de la Loi pour prolonger le mandat du Commissaire de six mois à partir du 1^{er} avril 2006. Comme l'ancien gouvernement libéral avait procédé ainsi, le gouvernement conservateur n'avait pas d'autre choix que de répéter l'erreur jusqu'à ce que le Parlement reprenne ses travaux et qu'un Commissaire à l'information puisse être nommé à titre de véritable haut fonctionnaire du Parlement, entièrement indépendant du gouvernement.

Si le Parlement veut réformer la *Loi sur l'accès à l'information*, il lui faudra prendre garde de ne plus donner aux gouvernements ultérieurs la possibilité de compromettre l'indépendance du Commissaire à l'information en fin de mandat.

... et les hauts

La bonne nouvelle de l'année a été la promesse électorale de l'actuel premier ministre Harper d'introduire prioritairement la « *Loi sur la transparence du gouvernement* ». Cette Loi, qui est un ensemble de modifications exhaustives destinées à consolider la *Loi sur l'accès à l'information*, a été rédigée par le Commissariat à l'information à la demande du Comité permanent préélectoral sur l'accès à l'information, la protection de la vie privée et l'éthique. Elle a été approuvée par le Comité permanent, dont c'était l'une des dernières décisions avant les élections. Plusieurs des propositions contenues dans le projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* ont également été entérinées par le juge Gomery dans son deuxième rapport.

À la fin de la période visée par ce rapport, le Parlement n'avait pas repris ses travaux, et, au moment où nous le rédigeons, il y a encore beaucoup d'inconnues, dont la question de savoir si le nouveau gouvernement va « se dégonfler » et comment les autres partis vont réagir au projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* dans une situation de gouvernement minoritaire. Les Commissaires à l'information connaissent malheureusement bien l'aptitude des gouvernements à décevoir lorsqu'ils doivent tenir leurs promesses concernant la consolidation des droits d'accès. Même les gouvernements fraîchement portés au pouvoir, comme l'histoire l'atteste, perdent rapidement le courage et la détermination dont ils devraient faire preuve pour donner aux Canadiens des droits d'accès plus solides. Il demeure que, durant les 23 années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*,

nous n'avons jamais été aussi près d'une réforme en profondeur et d'une consolidation de cette Loi.

La réforme nécessaire

La réforme est un besoin pressant. Année après année, Commissaire après Commissaire, le Parlement se fait rappeler que beaucoup de fonctionnaires, élus et non élus, ne comprennent toujours pas! Ils ne comprennent pas la notion de base selon laquelle, en adoptant la *Loi sur l'accès à l'information* en 1983, le Parlement voulait faire passer le pouvoir des mains des ministres et des bureaucrates aux mains des citoyens. Le Parlement voulait que les citoyens aient le droit, en vertu de la Loi, d'obtenir des faits et non pas des « effets », d'obtenir des documents bruts et non pas des messages digérés et d'avoir accès aux documents qu'ils voulaient et pas simplement à ceux que des fonctionnaires estimaient qu'ils **pouvaient** avoir accès.

Les ministres et les bureaucrates n'ont malheureusement pas reçu la note de service à ce sujet! Encore aujourd'hui, après 23 années d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, le mot d'ordre est bien trop souvent : comment résister à la transparence et sauver les meubles en ignorant les délais de réponse, en camouflant les documents embarrassants, en ne documentant pas les décisions, en excluant des documents et des institutions du champ d'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et en surchargeant et en finançant insuffisamment l'organisme chargé de la surveillance.

Non, bien sûr que non, il n'y a pas que des mauvaises nouvelles. Il y a eu des progrès. Mais les dernières années nous ont fait clairement comprendre que les gouvernements continuent de se méfier de la *Loi sur l'accès à l'information* et du rôle de surveillance du Commissaire à l'information et d'y résister. À peine arrivé au pouvoir, le nouveau gouvernement a déjà intenté une action en justice contre le Commissaire à l'information pour contester des pouvoirs que celui-ci exerce depuis de nombreuses années et que même le très enclin au litige gouvernement Chrétien n'a jamais contestés.

Les utilisateurs, les médias, les universitaires, les juges, le Commissaire à l'information et les députés doivent rester vigilants à l'égard des pressions très réelles exercées par des gouvernements désireux de reprendre aux citoyens le pouvoir de déterminer quelle information est divulguée et quand elle l'est.

Toutes les mesures destinées à améliorer la responsabilisation du gouvernement qui ont été proposées par le juge Gomery, par les partis pendant la période électorale et par le gouvernement libéral en réponse au scandale des commandites supposent que soit alimenté un savoir non filtré sur ce qui se

passer au gouvernement si l'on veut qu'elles soient véritablement efficaces. Il ne saurait y avoir de responsabilisation digne de ce nom ni de dissuasion réelle de la corruption et de la prévarication, sans la lumière crue de la transparence. C'était la raison des changements proposés par le Commissaire à l'information cette année sous la forme du projet de *Loi sur la transparence du gouvernement*.

Au cœur des modifications proposées, il y a l'obligation législative de créer des documents, assortie de sanctions en cas de non-conformité. Une fois la Loi adoptée, l'une des principales priorités de la fonction publique, sinon du gouvernement, sera de mettre au point des protocoles de création et de conservation des documents pour tous les secteurs d'activité et toutes les activités du gouvernement, de la dotation et la classification, en passant par la rémunération et les avantages sociaux, l'attribution de contrats, les subventions et contributions, les enquêtes et les vérifications, l'élaboration de politiques et d'avis et les activités de gestion. Pourquoi en faire une priorité? Parce que l'instauration de normes de création et de conservation des documents pour tous les secteurs d'activité sera un mode de défense prudent contre les accusations de non-conformité à la nouvelle obligation de créer des documents.

Le juge Gomery a, lui aussi, aperçu ce lien crucial entre la gestion des documents et une bonne gouvernance responsable. Voici ce qu'il avait à dire à ce sujet :

« La Commission convient avec le Commissaire à l'information que la tenue de dossiers devrait être obligatoire au gouvernement, et que l'obligation de produire une « piste papier » devrait être plus qu'une politique et être énoncée de manière explicite dans une loi. »

« Par conséquent, la Commission partage son opinion qu'il convient de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* pour y stipuler que chaque agent ou employé d'un organisme du gouvernement a l'obligation de créer des dossiers documentant ses décisions et recommandations, et que toute dérogation à cette règle constituera une infraction. De plus, la Commission croit qu'il devrait également y avoir une législation autonome sur la tenue de dossiers, exigeant des fonctionnaires et des personnes agissant au nom du gouvernement qu'elles rassemblent, créent, reçoivent et saisissent les informations de manière à documenter les décisions et processus de décision ayant entraîné le déboursement de deniers publics. Cela permettrait de retracer l'évolution des politiques et programmes de dépenses, améliorerait la continuité des services gouvernementaux et des processus de décision, et permettrait d'entreprendre des examens et vérifications indépendants. On devrait indiquer clairement dans cette législation sur la tenue de dossiers que

détruire délibérément des documents et déroger aux obligations de documentation serait un motif de congédiement. »

« La raison pour laquelle il convient de créer l'obligation légale de maintenir et de ne pas détruire des dossiers gouvernementaux, outre que cela correspond à des dispositions similaires du régime d'accès à l'information, est que cela fait plus que de faciliter l'accès du public à l'information, cela contribue aussi aux objectifs de bon gouvernement et d'imputabilité concordant avec le thème général des recommandations de la Commission. »

[Rapport Gomery, Rétablir l'imputabilité, Recommandations, pages 198 à 199)

L'obligation législative de créer des documents est effectivement une première mesure absolument indispensable, mais ce n'est qu'une première mesure. C'est tout le cycle de l'enregistrement de l'information gouvernementale qui doit être réglementé. Les directives fournies dans la Politique sur la gestion de l'information gouvernementale (Politique GIG) n'ont pas été appliquées dans une mesure acceptable. Il est temps d'adopter une loi exhaustive sur la gestion de l'information pour attribuer les responsabilités de surveillance et d'exécution de la loi, qui sont très floues à l'heure actuelle.

Pour l'instant, la seule loi qui donne précisément aux ministres le mandat de veiller à la façon dont l'information gouvernementale est gérée est la *Loi sur l'accès à l'information*. L'article 70 se lit comme suit :

70(1) (...) le ministre désigné [président du Conseil du Trésor] est responsable :

- a) 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 (...).

Cette disposition est le fondement législatif de la Politique GIG, et pourtant aucun président du Conseil du Trésor, dans les 23 ans d'existence de la Loi, n'a jamais commandé d'étude sur les répercussions des pratiques de gestion de l'information sur le droit d'accès. Oui, c'est vrai, la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a, au cours des années, procédé à des études sur l'efficacité et des études sur le cybergouvernement, adopté des mesures et des normes d'approvisionnement et pris toutes sortes d'autres mesures importantes et valables, mais elle ne s'est presque jamais intéressée au mandat législatif.

Le Commissariat à l'information a l'intention de surveiller de près la façon dont le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) remplit les obligations que lui impose la *Loi sur l'accès à l'information*, et ce dont nous parlons est peut-être son obligation la plus importante. Les autres sont de veiller à ce que toutes les institutions gouvernementales recueillent des statistiques annuelles sur l'application de la

Loi sur l'accès à l'information et en rendent compte. Pendant presque 23 ans, le SCT s'est contenté de recueillir des données descriptives de base, par exemple sur le nombre de demandes, les catégories de demandeurs, les exceptions invoquées, etc. Il n'existe pas de statistiques sur l'exécution et les résultats. Par exemple, les institutions gouvernementales ne sont pas tenues de publier le pourcentage de demandes auxquelles on répond tardivement, qui constitue un indicateur sûr de la santé de l'administration de l'accès à l'information dans n'importe quelle institution. Si le projet de *Loi sur la transparence du gouvernement* est adopté, il sera obligatoire de recueillir des données de base sur les résultats.

Le nouveau projet de *Loi sur la transparence du gouvernement*, que le Commissaire a présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique en octobre 2005, comporte les caractéristiques suivantes :

1. Toutes les exceptions devraient être discrétionnaires et assorties d'un critère subjectif. Elles peuvent toutes être annulées au nom de l'intérêt public. De la sorte, le Parlement ferait clairement comprendre qu'il s'agit d'une loi sur la transparence et non un code du secret et que la solution par défaut est la divulgation.
2. Les fonctionnaires devraient être tenus d'étayer leurs décisions, leurs actions, leurs considérations et leurs délibérations par des documents. Cette loi et le droit d'accès n'ont aucune valeur si les fonctionnaires ne conservent pas les documents nécessaires et remplissent leurs fonctions dans une culture orale.
3. Les derniers vestiges du secret gouvernemental non accessibles à l'examen à savoir les documents confidentiels du Cabinet, devraient être assujettis à l'application de la Loi et à la compétence du Commissaire en matière d'examen. Le principe de la confidentialité des documents du Cabinet risque d'être appliqué trop largement et de façon trop intéressée par les gouvernements lorsqu'il n'existe pas d'organe de surveillance indépendant.
4. La Loi d'accès doit s'appliquer intégralement à tous les mécanismes gouvernementaux par lesquels les fonds publics sont dépensés ou les tâches gouvernementales sont exécutées. Il faudrait, bien entendu, inclure l'ensemble des sociétés d'État, des fondations, des hauts fonctionnaires du Parlement et des cabinets de ministre, ainsi que le Cabinet du premier ministre. Le droit de savoir est très compromis lorsque des gouvernements ont le pouvoir discrétionnaire de décider quelles entités et, par conséquent, quels documents seront assujettis ou non au droit d'accès. L'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* était précisément de supprimer le caractère capricieux des décisions concernant l'accès aux documents du gouvernement : il est temps de supprimer le caractère capricieux des décisions concernant les entités qui doivent être assujetties à la Loi.

5. Parallèlement au principe d'application intégrale de la Loi, il y a le principe que la Loi devrait constituer un code complet équilibrant transparence et secret. Les dispositions relatives au secret énoncées dans d'autres lois ne devraient plus être exécutoires, perpétuelles et exclues de l'application des critères de secret associés aux exceptions sur le fond prévues par la Loi. L'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui énonce cette exception de catégorie, exécutoire et sans échéance, devrait être abrogé.

Thèmes récurrents : les retards

Comme nous l'avons vu, le pourcentage de demandes d'accès auxquelles une réponse est donnée dans les délais prévus est un bon indicateur de l'efficacité générale de la procédure d'accès à l'information gouvernementale.

Malheureusement, le gouvernement ne recueille pas ce genre de statistiques importantes. Nous ne pouvons donc, ici, que donner une impression à partir du nombre de plaintes pour retard comparativement aux années précédentes et aux résultats d'examens de la fiche de rendement de certaines institutions gouvernementales.

À cet égard, il semble que le problème des retards reste important. Cette année, nous avons reçu une plus grande proportion de plaintes pour retard que l'an dernier. Trois des institutions dont nous avons examiné le fonctionnement cette année pour la première fois (Commission de l'Immigration et du statut de réfugié, Sécurité publique et protection civile, Gendarmerie royale du Canada) ont obtenu une note négative : elles affichaient toutes un pourcentage inacceptable de réponses tardives aux demandes d'accès. Cinq institutions jugées en défaut l'an dernier ont encore obtenu un « F » cette année. Nous approfondirons la question des retards à la rubrique « Fiche de rendement » : qu'il suffise de dire, pour l'instant, que le Commissaire à l'information aura besoin de l'aide du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique et de celle du président du Conseil du Trésor pour régler une fois pour toutes ce problème chronique.

Le Comité permanent a largement contribué au règlement de ce problème l'an dernier en invitant des fonctionnaires des ministères ayant reçu une note négative à venir s'expliquer. Cette détermination du Comité à exposer publiquement le problème a servi à rappeler aux hauts fonctionnaires qu'ils doivent prendre les délais de réponse au sérieux.

Le président du Conseil du Trésor, lui aussi, a un rôle important à jouer pour 1) veiller à ce que les fonctions d'accès à l'information des ministères soient dotées de ressources suffisantes, 2) faire circuler les pratiques optimales et offrir

des services consultatifs aux institutions qui ont des problèmes, 3) maintenir et gérer une « équipe volante » de spécialistes de l'accès à l'information pour absorber les augmentations subites du nombre de demandes dans le système, 4) professionnaliser les travailleurs de l'accès à l'information et mettre fin à l'embauche coûteuse et inappropriée de contractuels, 5) recueillir les statistiques dont le SCT (comme la population) a besoin pour circonscrire les problèmes aussitôt que possible, 6) favoriser une bonne gestion des documents dans tout le gouvernement, 7) multiplier la divulgation proactive de l'information gouvernementale, 8) sensibiliser les gestionnaires et le personnel politique à leurs obligations à l'égard de l'accès à l'information.

Sous le gouvernement libéral, les présidents du Conseil du Trésor n'ont pas accordé de priorité particulière aux obligations que leur conférait le rôle de ministre désigné responsable, à l'échelle du gouvernement, de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fonction législative du président du Conseil du Trésor doit prendre plus d'importance au Secrétariat du Conseil du Trésor. Le centre de responsabilité de l'accès à l'information au SCT a l'obligation de devenir la conscience du gouvernement en matière de transparence. Il a beaucoup trop souvent été l'instrument du gouvernement pour justifier et minimiser le non respect de la *Loi sur l'accès à l'information* dans tout le système.

La technologie, elle aussi, permet d'espérer de l'aide pour régler le problème des retards.

À la fin des années 1990, « les Fiches de rendement du Commissaire à l'information sur le respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* » recommandaient que les institutions se servent de la technologie la plus moderne pour remplir leurs obligations à cet égard.

On avait notamment recommandé un produit, du nom d'*ATIPimage*, qui faisait partie, à l'origine, d'une série du nom d'*ATIPsuite*, en raison de son aptitude à faciliter le travail de traitement des documents. À l'époque, l'entreprise qui offrait ce produit portait le nom de MPR & Associates, et son prospectus expliquait ce qui suit :

« [TRADUCTION] *ATIPimage* est une technologie d'imagerie permettant de traiter électroniquement les demandes d'AIPRP, grâce à laquelle vous et vos employés pouvez vous concentrer sur la gestion effective des cas sans vous soucier des tâches administratives. D'un simple clic de la souris, vous pouvez prélever un texte, joindre des notes, demander et retrouver des articles de la Loi, communiquer des documents, et plus encore. Vous pouvez paginer et imprimer automatiquement des documents de consultation ou des documents à communiquer, chercher et retrouver instantanément un document dans des

milliers de pages. Une fonction de vérification en double permet de traiter exactement de la même façon des duplicatas ou des documents semblables. »

La plupart des institutions se servent désormais de la technologie (y compris celle de l'imagerie) pour faciliter le travail administratif associé à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. **ATIPimage** a fait l'objet de diverses mises à niveau, et le procédé est maintenant connu sous le nom d'**AccessPro Redaction Imaging**, qui fait partie de la série **Access Pro Suite** de PrivaSoft. Le logiciel comporte désormais une fonction de gain de temps : il permet de sauvegarder les documents électroniques directement dans le système.

Les technologies de l'imagerie ont-elles permis de réduire les délais de réponse? La réponse, en bref, est « non ». Ces procédés présentent des avantages sur le plan du traitement de l'information, mais les tâches administratives associées à l'incorporation de l'information dans le système peuvent prendre énormément de temps. Bien entendu, le temps nécessaire dépend du volume de documents en jeu, du nombre de demandes traitées par l'institution, du nombre de scanners disponibles et du nombre d'employés de soutien disponibles pour participer au travail.

Les tâches administratives préliminaires sont les suivantes : préparation, balayage au scanner et répertoriage. La préparation suppose que l'on retire les agrafes, les pinces et/ou les trombones. Si les documents sont en mauvais état ou d'une taille inhabituelle, il peut être nécessaire de les photocopier. Le balayage au scanner peut prendre beaucoup de temps, surtout si les documents s'accumulent en longues files d'attente. Le répertoriage comprend l'entrée manuelle d'une multitude de données d'identification, par exemple le type de document (note de service, lettres, etc.), la date, l'origine et la destination, etc. Enfin, avant ou après la mise en forme électronique des documents, ceux-ci sont triés, c'est-à-dire qu'on détermine leur pertinence et qu'on retire les doubles. Si les tâches préliminaires ajoutent plus d'une semaine aux délais de traitement, elles diminuent ou annulent effectivement les avantages du traitement électronique.

Le répertoriage manuel est un obstacle majeur à l'exploitation intégrale de la technologie pour réduire les délais de réponse. Malheureusement, les problèmes associés à cette tâche ne sont pas faciles à résoudre. Peu d'institutions ont les moyens d'engager un fort contingent de commis pour exécuter ce travail fastidieux, qui pourtant est trop souvent effectué par des analystes de l'AIPRP ou des entrepreneurs lorsque le temps le leur permet. Ceux-ci gaspillent donc un temps précieux qui pourrait être consacré à leurs tâches importantes, qui sont d'examiner les documents et les préparer à la divulgation.

On peut encore améliorer les technologies de l'imagerie pour régler certains de ces derniers problèmes. Il faudrait sans tarder approfondir la recherche pour trouver de meilleurs moyens de reconnaissance du texte. Le répertoriage devrait devenir un procédé homogène exécuté au moyen d'un logiciel, par lequel les principaux éléments des documents sont reconnus et saisi tandis que les documents sont scannés dans le système.

Thèmes récurrents :

La fusion du Commissariat à l'information et du Commissariat à la protection de la vie privée

Depuis le début des années 1990, lorsque le gouvernement Mulroney a annoncé son intention de fusionner les deux commissariats (cette initiative n'a pas été abandonnée), on discute du pour et du contre de ce projet. Le débat a repris au cours de l'année visée par ce rapport, lorsque l'ancien gouvernement libéral a annoncé, en juin 2005, qu'il chargerait une personnalité éminente de faire enquête sur le bien-fondé de la fusion et de formuler des recommandations à cet égard.

La personnalité en question, qui était l'honorable Gérard La Forest, ancien juge de la Cour suprême, s'est mis au travail le 22 juillet 2005 (date de sa nomination) et a remis son rapport au ministre de la Justice le 15 novembre 2005. Le juge La Forest s'est adjoint le professeur Steven Penny, de la faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick. Le bref délai accordé au juge La Forest ne lui a pas permis d'organiser des audiences publiques, mais il a largement consulté les parties intéressées et les spécialistes du domaine. Tous ceux à qui il s'est adressé, y compris l'auteur de ces lignes, ont été impressionnés par son obligeance, convaincus de son indépendance d'esprit, frappés par son honnêteté intellectuelle et inspirés par son intégrité personnelle.

Le juge La Forest a recommandé les mesures suivantes :

- « On ne devrait pas opérer une fusion complète des commissariats à l'information et à la protection de la vie privée ou jumeler les postes de commissaire. De tels changements seraient susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur les politiques qui sous tendent la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la LPRPDE.
- Si le gouvernement et le Parlement devaient décider de fusionner les commissariats ou de procéder à une nomination conjointe, l'application de ces mesures devrait être considérablement retardée. Leur mise en œuvre devrait être graduelle, et elle ne devrait avoir lieu qu'après avoir été davantage

étudiée et après qu’auront été relevés les défis propres aux régimes d’accès et de protection des renseignements personnels actuellement en vigueur.

- La prudence s’impose à l’égard de toute tentative pour que le personnel des services généraux travaille à la fois pour le commissariat à l’information et le commissariat à la protection de la vie privée. Il faut mettre en place des mécanismes de reddition de compte et de contrôle.
- Le gouvernement doit faire beaucoup plus pour promouvoir la « culture axée sur la conformité » en ce qui concerne les obligations en matière d’accès à l’information et de protection de la vie privée. En ce qui concerne l’accès à l’information, il devrait :
 - expliquer aux fonctionnaires que les renseignements demandés doivent en principe être divulgués et que tout refus doit reposer sur des motifs clairs et impérieux;
 - élaborer de meilleurs systèmes de gestion de l’information;
 - veiller à ce que les fonctionnaires responsables de l’accès à l’information reçoivent une formation adéquate;
 - instaurer des politiques de diffusion proactives;
 - instaurer des mesures incitant au respect des lois.

En ce qui concerne la protection de la vie privée, il devrait :

- porter davantage attention aux programmes impliquant le partage des renseignements personnels ainsi que leur corrélation et le recours à l’impartition;
- veiller à ce que les fonctionnaires responsables de la protection de la vie privée reçoivent une formation adéquate;
- élaborer des cadres précis de gestion des renseignements personnels.
- La *Loi sur l’accès à l’information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être modifiées de manière à conférer aux commissaires le pouvoir explicite de commenter les programmes gouvernementaux touchant les questions à l’égard desquelles ils ont compétence. Idéalement, le gouvernement devrait se voir imposer l’obligation corrélative de solliciter, le plus tôt possible, l’avis des commissaires relativement à ces programmes.
- La *Loi sur l’accès à l’information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être modifiées de manière à reconnaître que les commissaires ont notamment pour fonction de sensibiliser le public et d’effectuer des recherches relevant de leur mandat.
- La possibilité de conférer aux commissaires à l’information et à la protection de la vie privée le pouvoir de délivrer des ordonnances devrait faire l’objet d’une étude approfondie.

- La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devraient être modifiées de manière à conférer aux commissaires le pouvoir explicite de recourir à la médiation et à la conciliation. »

[Rapport La Forest, pages 60 à 62]

Il faut saluer le courage du juge La Forest, car plus de la moitié de ses recommandations sont des rappels au gouvernement qui l'a désigné qu'un certain nombre de problèmes ayant trait à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels sont plus importants aux yeux des Canadiens que la fusion des deux commissariats. Voici un extrait du rapport qui circonscrit l'enjeu fondamental de la *Loi sur l'accès à l'information* :

« La nécessité de préserver la confidentialité de certains documents de l'administration fédérale ne fait aucun doute. En témoignent les nombreuses exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette même loi proclame, pourtant, avoir pour objet général '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'. Toutefois, pour donner plein effet à ce principe juridique, l'administration doit transformer sa culture en profondeur. »

[Rapport La Forest, page 51]

Il existe un consensus bienvenu, concernant cette transformation de la culture, entre les recommandations du juge La Forest, les recommandations du juge Gomery, les recommandations du Commissaire à l'information et les promesses de réforme de l'accès à l'information contenues dans la plate-forme électorale du Parti conservateur.

Après la publication de l'avis du juge La Forest recommandant la distinction des deux commissariats, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information ont adressé une requête commune au greffier du Conseil privé pour lui demander d'inscrire séparément leurs commissariats à l'annexe 1.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces inscriptions seraient une reconnaissance juridique du statut distinct des deux commissariats, mesure également recommandée par le Vérificateur général pour garantir que les deux commissariats puissent avoir des grands livres généraux distincts. Selon le Vérificateur général, l'existence de grands livres généraux distincts améliore la responsabilisation des deux commissariats. Au moment où nous rédigeons ce rapport, le Bureau du Conseil privé n'a donné aucune réponse.

Thèmes récurrents : Le financement du Commissariat

Au cours de la présente période de déclaration, deux comités de la Chambre des communes (le Comité permanent des comptes publics et le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection de la vie privée et de l'éthique) et un Comité sénatorial (le Comité permanent des finances nationales) ont recommandé l'adoption d'un nouveau système de financement des hauts fonctionnaires du Parlement. Ils ont notamment recommandé que le Parlement joue un rôle plus important dans l'évaluation des ressources nécessaires à ses cinq hauts fonctionnaires indépendants (le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles et le Directeur général des élections). Les trois comités ont conclu que le système actuel, dans le cadre duquel des ministres du gouvernement (Conseil du Trésor) décident du niveau de financement accordé aux hauts fonctionnaires du Parlement, constitue une menace pour l'indépendance et l'efficacité de ces hauts fonctionnaires chargés de fonctions de surveillance à l'égard des ministres et des institutions.

L'ancien gouvernement libéral avait accepté de participer à un projet pilote pendant deux ans (exercices 2006-2007 et 2007-2008). Il s'agissait de créer un comité spécial composé de représentants de tous les partis représentés à la Chambre des communes. Le comité, qui porte le nom de Comité de la Chambre des communes sur le financement à l'intention des hauts fonctionnaires du Parlement, est présidé par le président de la Chambre.

Le « mandat » du Comité de la Chambre des communes est d'examiner les demandes de ressources adressées par les hauts fonctionnaires du Parlement en tenant compte, au besoin, du point de vue de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et de spécialistes, et de recommander le niveau et l'éventail de ressources que les ministres du Conseil du Trésor devraient fournir. L'ancien gouvernement avait accepté, durant la période du projet pilote et à moins de crise financière, d'appliquer les recommandations du Comité.

Le Comité s'est réuni en novembre 2005 pour examiner les demandes de ressources supplémentaires adressées séparément par le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Pour ce qui est du Commissaire à l'information, le Comité a recommandé une augmentation de 2 814 006 dollars pour l'exercice 2006-2007, de 2 262 028 dollars pour l'exercice 2007-2008, de 2 262 028 dollars pour l'exercice 2008-2009, et de 1 505 286 dollars pour l'exercice 2009-2010 et les années suivantes (le texte intégral des recommandations du Comité est disponible sur notre site à l'adresse www.infocom.gc.ca).

Le 19 janvier 2005, les ministres du Conseil du Trésor ont accepté la recommandation du Comité. Malheureusement, les ministres, au cours de cette réunion du 19 janvier, juste avant les élections, sont revenus sur l'entente entre le Commissariat et le SCT comme quoi des fonds supplémentaires seraient versés en 2005-2006 (au moyen d'un budget supplémentaire ou d'un transfert du crédit n° 5). Les fonds escomptés étaient conformes aux recommandations du Comité et auraient permis au Commissaire de donner le coup d'envoi à des mesures approuvées par le Comité. Le fait pour le Commissariat d'apprendre, à peine deux mois avant la fin de l'exercice, que quelque 450 000 dollars de fonds supplémentaires ne viendraient pas à eu un effet considérable. Beaucoup d'activités en cours (achèvement de l'examen des fiches de rendement, enquêtes sur des problèmes systémiques, dotation de postes vacants, achat de fournitures de base, formation des enquêteurs, réparation de matériel informatique et d'instruments de travail, traduction de rapports et de discours, déplacements pour enquête, etc.) ont dû être interrompues. La capacité du Commissariat à réduire l'arriéré et à respecter les délais de traitement a été gravement compromise.

Par contre, la décision punitive de l'ancien gouvernement eu égard au budget de l'exercice 2005-2006 (période non couverte par le projet pilote du Comité de la Chambre des communes) montre à quel point le rôle du Comité sera crucial pour l'avenir.

À plus long terme, nous espérons que le Comité spécial informel de la Chambre des communes deviendra un comité mixte officiel de la Chambre et du Sénat. Cela conviendrait mieux aux hauts fonctionnaires qui rendent compte aux deux Chambres du Parlement. Nous espérons également que le Comité reconsidérera sa décision d'examiner son budget à huis clos. Tous les hauts fonctionnaires du Parlement estiment que, sauf circonstances exceptionnelles, leur indépendance et leur obligation de rendre compte sont mieux garanties par une procédure publique.

Il est tout particulièrement important de rappeler que le Comité de financement a reconnu, d'emblée, que le gouvernement a un rôle crucial à jouer dans la réduction de la charge de travail du Commissaire. Le Comité a également reconnu que le meilleur moyen de réduire le nombre de plaintes adressées au Commissaire est d'offrir un meilleur service aux demandeurs d'accès.

C'est pourquoi le Comité a rappelé que les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor se sont engagés à lui remettre un rapport à l'automne 2007 sur les mesures prises de concert avec les institutions gouvernementales et le Commissariat pour garantir le respect de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'échelle

du gouvernement. L'engagement du Secrétariat du Conseil du Trésor est peut-être le signe tant attendu que le Secrétariat a l'intention d'assumer plus largement son rôle de leadership dans l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* aux premières lignes.

Thèmes récurrents : **La professionnalisation des agents de l'accès à l'information**

Depuis de nombreuses années, on sait que ceux qui s'occupent des droits des citoyens en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels constituent une nouvelle profession au savoir spécialisé, aux obligations éthiques particulières et à l'influence directe sur les droits des Canadiens.

Compte tenu de cette réalité, cette année, l'Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACAP), qui est principalement composée de fonctionnaires fédéraux chargés de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, et la Canadian Association of Professional Access and Privacy Administrators (CAPAPA), qui est principalement composée de fonctionnaires provinciaux et municipaux chargés de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, ont annoncé la création d'un comité mixte, qui aura pour mandat de formuler les normes professionnelles applicables aux spécialistes canadiens des « droits à l'information », les exigences en matière de formation, d'éducation et d'éthique et le mode de certification. Le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire à l'information fédéraux ont entériné l'initiative et ont accepté d'être représentés au Comité.

La professionnalisation des administrateurs des droits à l'information, qu'il s'agisse d'employés d'institutions gouvernementales ou de cabinets du secteur privé, donnera lieu à une exécution plus éclairée, plus systématique et plus raisonnée des programmes associés aux droits à l'information.

Le gouvernement du Canada est instamment invité à appuyer le projet de professionnalisation de ses administrateurs de l'AIPRP et à traduire cet appui dans la description des postes correspondants, dans les pratiques d'embauche et dans les plans de formation.

CHAPITRE II

LES RETARDS DU SYSTÈME – FICHES DE RENDEMENT

A : Les fiches de rendement : Partie I

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

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

Depuis l'introduction des fiches de rendement, le Commissaire à l'information a observé une nette diminution du nombre de plaintes pour retard, dont la proportion est passée de 49,5 % en 1998-1999 à 14,5 % en 2003-2004. Mais, depuis, leur nombre a recommencé à augmenter. Cette année, elles ont représenté 24,1 % des plaintes du public, comparativement à 21,1 % l'an dernier. Le Commissariat à l'information continuera de s'intéresser au problème des retards pour rappeler aux institutions gouvernementales qu'elles sont tenues de répondre rapidement aux demandes d'accès.

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

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

Cette année comme l’an dernier, la proportion de refus présumés tient compte des demandes reportées de l’exercice antérieur, notamment du nombre de demandes déjà considérées comme des refus présumés au 1^{er} avril 2005.

Cette année, le Commissariat s’est intéressé aux refus présumés dans les douze ministères suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC); Citoyenneté et Immigration Canada (CIC); Pêches et Océans Canada (POC); Affaires étrangères et Commerce international (MAECI); Santé Canada (SCan); Industrie Canada (IC); Justice Canada (Jus); Bibliothèque et Archives Canada (BAC); Défense nationale (DN); Bureau du Conseil privé (BCP); Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC); Transports Canada (TC).

Le tableau 1 illustre les résultats obtenus par les douze institutions gouvernementales examinées cette année dans l’échelle de classement.

Tableau 1 : Proportion de refus présumés par rapport au nombre de nouvelles demandes – 1^{er} avril au 30 novembre 2005

Ministère	1 ^{er} avril au 30 novembre 2004 % de refus présumés	Classe- ment	1 ^{er} avril au 30 novembre 2005 % de refus présumés	Classe- ment
AAC	21,9	F	38,7	F
CIC	13,8	C	15,3	D
MAECI	28,8	F	60,1	F
POC	5,2	B	12,7	C
SCan	17,2	D	18,9	D
IC	16,1	D	5,9	B
Jus	43,0	F	38,8	F
BAC	70,0	F	55,5	F
DN	9,5	B	14,8	C
BCP	26,5	F	31,9	F
TPSGC	17,7	D	7,3	B
TC	7,2	B	9,2	B

Deux institutions ont amélioré leur rendement l’an dernier, tandis que la situation de six n’a pas changé et trois ont obtenu un classement inférieur à l’an dernier. Travaux publics et Services gouvernementaux a fait un effort positif et Industrie Canada a encore progressé. Les deux institutions sont passées de « D » à « B » dans leur troisième année de déclaration. Transports Canada se maintient au niveau « B » depuis deux ans : on espère que le ministère s’efforcera d’obtenir la note maximale en 2006-2007. Bibliothèque et Archives Canada a de nouveau

obtenu un « F », mais a fait des progrès importants, puisqu'il a presque éliminé son arriéré (au 31 mars 2006). Le ministère a consacré quelque 850 000 dollars de nouvelles ressources pour se hisser au niveau de la conformité aux délais de réponse prévus par la Loi. Par ailleurs, il a entièrement restructuré sa procédure de réponse aux demandes d'accès pour en garantir la viabilité à long terme. BAC est en train de devenir un modèle d'efficacité et d'efficience en matière d'accès. Le MAECI, lui aussi, a obtenu un « F », mais il a consacré quelque 500 000 dollars de nouvelles ressources à cette tâche et élaboré un bon plan d'activité pour accéder à la note maximale en matière de délais de réponse d'ici la fin de 2007-2008. Nos compliments au ministère pour sa détermination à se conformer aux délais de réponse. Nous nous préoccupons par ailleurs du nombre d'institutions dont le rendement a baissé l'an dernier, ce qui est le cas notamment du Bureau du Conseil privé et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui sont passés dans la zone de l'« alerte rouge ».

Tableau 2 : Classement de 1998 à 2005 (du 1^{er} avril au 30 novembre)

MIN	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AAC	-	-	-	-	-	-	F	F
CIC	F	F	D	C	A	C	C	D
MAECI	F	F	F	D	B	F	F	F
POC	-	-	F	F	A	A	B	C
SCan	F	A	-	-	A	C	D	D
IC	-	-	-	-	-	F	D	B
Jus	-	-	-	-	-	-	F	F
BAC	-	-	-	-	-	-	F	F
DN	F	F	D	C	B	B	B	C
BCP	F	A	-	-	D	F	F	F
TPSGC	-	-	-	-	F	D	D	B
TC	-	F	F	C	D	B	B	B

Remarque : Seuls les classements depuis 2003 tiennent compte, selon la nouvelle formule, des demandes reportées de l'année précédente.

Le tableau 2 révèle que des institutions gouvernementales n'ont pas pris les mesures voulues pour garantir que les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* sont systématiquement respectés. Il est particulièrement décourageant de constater que deux institutions « exemplaires » importantes, le BCP et Justice Canada, n'ont pas obtenu de notes positives cette année encore, malgré les assurances fournies au Commissaire à l'information et au Parlement qu'elles rempliraient leurs obligations législatives.

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

- Des ressources insuffisantes dans les bureaux de l'AIPRP.
- Des retards chroniques dans la recherche de documents en raison d'une médiocre gestion des documents et de pénuries de personnel dans les bureaux de première responsabilité (BPR).
- Les difficultés éprouvées au cours de consultations avec des tiers et d'autres institutions gouvernementales.
- La lourdeur des procédures d'approbation, dont trop de débat concernant les demandes délicates sur le plan politique et trop d'embouteillage dans les cabinets des ministres.
- La médiocre qualité des communications avec les demandeurs pour clarifier les demandes d'accès.

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

B : Fiches de rendement : Partie II

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

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

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

Contrairement à l'analyse des fiches de rendement décrites dans la Partie I de ce chapitre, qui a trait aux retards, la portée des examens dans ce cas-ci renvoie à toutes sortes de données et renseignements statistiques permettant de déterminer si une institution gouvernementale et son bureau de l'accès à l'information (AI)

remplissent leurs obligations législatives. La nouvelle fiche de rendement est divisée en chapitres portant sur les aspects suivants :

- La procédure d'accès et sa gestion.
- Les refus présumés.
- Les ressources consacrées à l'AI et leur suffisance.
- Le cadre de leadership permettant d'instaurer une culture de l'accès à l'information dans l'institution.
- Le cadre de gestion de l'information qui sous-tend l'AI.
- Le profil des plaintes du point de vue du Commissariat à l'information.

En 2005-2006, nous avons retenu quatre institutions : Finances Canada (Fin), la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), Sécurité publique et Protection civile (SPPC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Chaque ministère a rempli un long questionnaire de fiche de rendement, dont le contenu a servi de base à une entrevue avec le coordonnateur de l'AIPRP de chaque institution. Par ailleurs, nous avons examiné un échantillon aléatoire d'une quinzaine de dossiers de demande d'accès pour voir comment les décisions sont prises, approuvées et étayées.

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

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

Selon l'échelle de classement ci-dessus, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, Sécurité publique et Protection civile et la Gendarmerie royale du Canada ont obtenu un « F ». Leur rendement est donc au niveau de l'alerte rouge. Par contre, Finances Canada a obtenu un « C » (conformité substantielle). Il y a lieu de féliciter Finances Canada, car, des 19 institutions vérifiées au cours des années, une seule autre a obtenu mieux qu'un « F » au premier examen.

FINANCES CANADA

Finances Canada a progressé dans la réduction du nombre de refus présumés. Le ministère est invité à poursuivre ses efforts pour obtenir un meilleur classement.

Cette fiche de rendement contient un certain nombre de recommandations pour le fonctionnement de l'AI au ministère. Notons que le cadre administratif qui étaye l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* suppose à titre indispensable l'élaboration d'un plan opérationnel de l'AI pour la Direction de l'AIPRP. Le plan préciserait les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités d'exécution du plan d'activité, ainsi que les recommandations de la fiche de rendement acceptées par le ministère. D'autres recommandations portent sur la nécessité de produire une documentation à jour et complète pour promouvoir la cohérence du processus décisionnel de ceux qui ont la charge de faciliter l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces responsables ont besoin de formation en matière d'AI pour remplir leurs obligations.

LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

La fiche de rendement a révélé un grand nombre de refus présumés et un manque de structure actualisée d'appui à l'AI dans les politiques, les procédures et la technologie actuelles de la CISR. Le directeur de l'AIPRP (nommé en décembre 2005) n'ignore pas que la structure d'appui doit être mise à jour et a entamé quelques projets à cet égard, mais il n'existe pas de plan exhaustif couvrant toutes les tâches à exécuter.

Notons, entre autres recommandations ayant trait au fonctionnement de l'AI à la CISR, qu'il y a lieu de dresser un plan d'activité et d'amélioration AI pour la Direction de l'AIPRP. Ce plan est un élément essentiel du cadre administratif qui appuie l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il précise les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités associés à l'amélioration de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à la Direction de l'AIPRP et à la CISR. La haute direction de la CISR

devrait assurer le suivi de l'application du plan. D'autres recommandations ont trait à la nécessité de vérifier la procédure d'approbation des demandes d'accès pour réduire les examens. Le directeur de l'AIPRP a la délégation du pouvoir décisionnel que lui confère la *Loi sur l'accès à l'information*, et ce pouvoir devrait être exercé sans l'intervention de la haute direction. Les cadres supérieurs devraient être informés, au besoin, selon une procédure parallèle.

SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE CANADA

Le ministère affiche un nombre important et systématique de refus présumés. La procédure interne de traitement des demandes d'accès comporte un grand nombre d'examen et d'approbation. Cela a pour effet de retarder les réponses au point qu'il est presque impossible de respecter les exigences de la Loi. Ces nombreux examens et modes d'approbation avant la communication de documents favorisent également une culture institutionnelle fondée sur l'excès de prudence.

La fiche de rendement recommande l'élaboration d'un plan d'activité et d'amélioration AI pour le bureau de l'AIPRP. Le plan est censé préciser les priorités, les tâches et les ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités d'exécution du plan d'activité ainsi que les recommandations de la fiche de rendement acceptées par le ministère. D'autres recommandations portent sur la nécessité de produire une documentation à jour et complète pour promouvoir la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de faciliter l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Comme deux autres institutions, la GRC affiche un nombre important et systématique de refus présumés, problème qu'elle vient de commencer à aborder. La situation semble être le résultat d'une réduction des effectifs, qui a laissé, depuis un certain nombre d'années, le bureau de l'AIPRP amputé d'un nombre important d'employés dont il aurait besoin pour traiter les demandes d'accès. La situation s'est détériorée au point que trois demandes d'accès sur quatre obtiennent une réponse tardive. La haute direction de la GRC a désormais décidé de régler ce problème. Par exemple, elle vient d'attribuer 20 postes supplémentaires au bureau de l'AIPRP.

Dans ce cas également, la fiche de rendement recommande que la GRC dresse un plan d'activité AI pour le bureau de l'AIPRP. On a aussi besoin, de toute urgence, d'un plan d'amélioration pour orienter les efforts destinés à résorber le nombre de refus présumés. Les deux plans devraient préciser les priorités, les tâches et les

ressources, les produits livrables, les jalons, les échéances et les responsabilités d'exécution des deux plans, ainsi que les recommandations de la fiche de rendement acceptées par la GRC. D'autres recommandations portent sur la nécessité de produire une documentation à jour et complète pour promouvoir la cohérence du processus décisionnel de ceux qui sont chargés de faciliter l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces responsables ont besoin d'une formation AI pour remplir leurs obligations.

CONCLUSION

Ces quatre institutions ont reconnu qu'elles avaient des problèmes graves concernant la procédure d'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. En 2005-2006, chaque institution a pris certaines mesures correctives positives, mais, au moment de la production des fiches de rendement, aucun engagement précis n'avait été annoncé concernant la façon dont chacune d'elles s'y prendrait pour combler les graves lacunes décrites, la date où ces mesures seraient adoptées ni ce que l'on ferait pour que ces améliorations soient durables.

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

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

CHAPITRE III

Enquêtes et examens

Les plaintes déposées par le Commissaire

Comme nous l'avons dit, le Commissaire à l'information a, cette année, pris l'initiative de 760 plaintes contre des institutions gouvernementales. Que penser de ce chiffre? Signifie-t-il que le Commissaire a changé de perspective?

Voici l'explication. Ces 760 plaintes ont été déposées contre trois institutions gouvernementales : la Gendarmerie royale du Canada (481), le Bureau du Conseil privé (126) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (153). Toutes les plaintes ont trait à des retards de réponse. En fait, dans chaque cas, les plaintes avaient trait à toutes les demandes d'accès adressées à ces trois institutions auxquelles celles-ci n'avaient pas répondu bien que le délai ait été écoulé (toutes les demandes avaient le statut de « refus présumé ») La première raison de la décision du Commissaire était l'incapacité de longue date de ces institutions à respecter les délais de réponse. La deuxième était l'échec manifeste de ces institutions à donner suite aux recommandations du Commissaire pour améliorer leur « fiche de rendement ». La troisième, et peut-être la plus importante, était le souci qu'une méthode passive (attendre les plaintes adressées contre ces institutions) n'était pas juste pour les nombreux demandeurs d'accès qui n'avaient pas obtenu de réponse dans les délais prévus et qui avaient décidé de ne pas adresser de plainte au Commissaire.

Cette perspective systémique du problème des retards de réponse sera plus souvent adoptée, compte tenu de la récente tendance à la hausse du nombre de plaintes pour retard.

Les plaintes globales adressées au Commissaire

Une deuxième méthode systémique pour régler le problème des retards a été entamée cette année lorsque l'Association canadienne des journaux (ACJ) a adressé une plainte contre toutes les institutions gouvernementales (le nombre en a été réduit ultérieurement à 21 institutions). La plainte alléguait qu'il existe un principe du secret appliqué au traitement des demandes d'accès à l'information gouvernementale adressées par les journalistes. L'Association ajoutait que ce principe avait pour effet de retarder les réponses aux demandes des médias. Elle fondait sa plainte sur des études déjà publiées qui montraient que, dans certaines institutions du gouvernement fédéral, il faut plus de temps pour répondre aux journalistes qu'aux autres demandeurs d'accès.

Ce dernier type de plainte globale fait l'objet d'une enquête au moyen, à la fois, d'une collecte de données normalisées par le biais de questionnaires et d'une

vérification et d'entrevues sur place. L'enquête permettra de déterminer si les demandes des médias semblent faire l'objet d'un traitement discriminatoire et, dans ce cas, dans quels ministères et dans quelle mesure.

Par ailleurs, l'enquête permettra de déterminer si les organismes centraux responsables (Secrétariat du Conseil du Trésor, Bureau du Conseil privé et Justice Canada) étaient au courant des questions qui se posaient à cet égard et, dans ce cas, s'ils ont pris des mesures en conséquence. Les résultats de cette enquête systémique faisant suite à la plainte de l'ACJ seront publiés dans le rapport de l'année prochaine.

Les enquêtes sur les « fiches de rendement »

Le troisième type d'enquête systémique entreprise par le Commissaire à l'information concerne la procédure élargie de la « fiche de rendement », qui permet de recueillir et d'évaluer les données de certaines institutions gouvernementales sur toutes sortes de variables associées au rendement. Ces enquêtes permettent au Commissaire de repérer précocement les problèmes, par exemple les abus de prolongation de délai, l'inflation des frais, l'absence de documentation sur le motif d'application des exceptions, l'usage excessif des exceptions, une mauvaise gestion des documents, la non utilisation de possibilités de communication proactive et informelle, l'ingérence politique et l'insuffisance des ressources et/ou de la formation.

Au cours de la période observée, le Commissaire à l'information a entrepris des enquêtes de suivi sur les institutions gouvernementales qui au cours de l'année dernière n'ont pas répondu aux demandes dans les délais prescrits et il a procédé à un certain nombre d'examen de « fiches de rendement ». Les résultats des examens des fiches de rendement de cette année sont présentés au chapitre II du rapport.

Les plaintes de particuliers

Outre les trois types de plaintes systémiques décrites plus haut, le Commissariat a eu à traiter, au cours de la période de déclaration, 2 773 plaintes (dont 1 365 reportées de l'année dernière et 1 408 reçues cette année) (voir le tableau 1). Les plaintes reçues cette année avaient trait à toutes sortes de problèmes, qui sont classés au tableau 2. On constate avec inquiétude l'augmentation du pourcentage de plaintes pour retards et prolongations de délai.

Le règlement des plaintes

- Cette année, 329 plaintes déposées par le Commissaire ont été réglées (MAECI : 148; GRC : 62; BCP : 119).

- Pour ce qui est des plaintes systémiques reçues du public (adressées par le même plaignant contre plusieurs institutions pour la même raison), on a fait beaucoup de travail cette année pour faire enquête sur la plainte de l'ACJ. L'enquête se terminera cette année, et nous en rendrons compte dans le rapport de l'an prochain.
- Pour ce qui est des examens de « fiches de rendement », cette année, le Commissariat a procédé à 12 examens de suivi et à 4 examens élargis.
- Quant aux plaintes de particuliers, le Commissariat en a réglé 1 319, dont les résultats sont résumés au tableau 3.
- Les dix principales institutions contre lesquelles ont été adressées des plaintes fondées sont les suivantes :
 - 1) Agence canadienne du revenu369 de 379
 - 2) Gendarmerie royale du Canada102 de 118
 - 3) Bureau du conseil privé 68 de 98
 - 4) Travaux publics et Services gouvernementaux 57 de 76
 - 5) Affaires étrangères et commerce international 43 de 48
 - 6) Défense nationale 38 de 69
 - 7) Pêches et océans 30 de 46
 - 8) Santé Canada 30 de 45
 - 9) Agence des services canadiens frontaliers 21 de 24
 - 10) Justice Canada 20 de 26
 - 11) Transports Canada 20 de 22

L'arriéré

Cette année, le Commissariat s'est plus particulièrement attaché à achever des enquêtes en souffrance et y a consacré de nouvelles ressources. Il considère qu'une enquête sur une plainte pour refus de communiquer de l'information doit être achevée dans un délai de quatre mois. Les plaintes pour problèmes administratifs, par exemple pour retard, devraient être réglées dans un délai d'un mois. Nous avons réglé 850 dossiers en souffrance, et le délai moyen de règlement des plaintes de ce groupe a été de 15 mois. Bien entendu, tant que le plan de réduction de l'arriéré du Commissariat ne sera pas achevé (2008-2009 au plus tôt), les délais de traitement resteront en général élevés, à mesure que de vieux dossiers seront fermés et apparaîtront dans les statistiques d'achèvement.

Les délais de traitement

Le tableau 4 confirme l'effet prévu du plan de réduction de l'arriéré sur les délais de traitement. Sur les 1 319 cas réglés cette année, 65 % étaient des dossiers en souffrance. Sur les 1 454 dossiers non réglés à la fin de l'année, 1 323 étaient en souffrance. Le tableau 5 illustre les délais plus courts de traitement des plaintes qui ne sont pas en souffrance.

Les demandes de ressources du Commissaire, comme nous l'avons vu au chapitre I, ont été entendues. Des ressources supplémentaires (inférieures cependant à ce qu'avait demandé le Commissaire) ont été approuvées à partir de l'exercice 2006-2007 et jusqu'à la fin de l'exercice 2007-2008. Il faudra du temps pour former le nouveau personnel d'enquête, lui trouver des locaux et lui permettre d'acquérir de l'expérience pour en maximiser l'efficacité, mais le Commissaire escompte que le programme de réduction de l'arriéré sera pleinement opérationnel en 2006. Compte tenu des projections de la charge de travail de l'an prochain et des ressources disponibles, il faudra attendre la fin de l'exercice 2008-2009 pour achever substantiellement le projet de réduction de l'arriéré.

Divers

Le Tableau 6 démontre la répartition des plaintes par conclusion selon les institutions fédérales. Le Tableau 7 démontre la répartition des plaintes reçues/fermées par province/territoire.

Tableau 1 ÉTAT DES PLAINTES

	1 avril 2004 au 31 mars 2005	1 avril 2005 au 31 mars 2006
Plaintes de particuliers		
Reportées de l'année précédente	1019	1365
Reçues durant l'année	1486	1408
Complétées durant l'année	1140	1319
Reportées à l'année suivante	1365	1454
Plaintes systémiques déposées par le Commissaire		
Reportées de l'année précédente	0	0
Reçues durant l'année	0	760
Complétées durant l'année	0	329
Reportées à l'année suivante	0	431
Fiches de rendement		
Étude complète	3	4
Étude de suivi	12	12

Tableau 2 PLAINTES REÇUES PAR CATÉGORIE

Catégorie	1 avril 2004 au 31 mars 2005		1 avril 2005 au 31 mars 2006	
	Refus de divulguer	492	33.1%	430
Exclusion – article 69	59	4.0%	52	3.7%
Retard (présomption de refus)	308	20.7%	339	24.1%
Prorogation de délai	178	12.0%	438	31.1%
Frais	35	2.3%	43	3.1%
Divers	414	27.9%	106	7.5%
Total	1486	100%	1408	100%

**Tableau 3 CONCLUSIONS DES PLAINTES
du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006**

Catégorie	Réglée	Non-réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	171	14	116	43	344	26.1%
Exclusion – art. 69	58	-	15	12	85	6.4%
Retard (présomption de refus)	276	-	8	26	310	23.5%
Prorogation de délai	447	-	32	2	481	36.5%
Frais	18	-	15	13	46	3.5%
Divers	19	-	8	26	53	4.0%
TOTAL	989	14	194	122	1319	100%
100%	75.0%	1.1%	14.7%	9.2%		

Tableau 4 DÉLAI D'EXÉCUTION (EN MOIS)

CATÉGORIE	01-04-2003 – 31-03-2004				01-04-2004 – 31-03-2005				01-04-2005 – 31-03-2006			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retard (présomption de refus)	3.60	17	9.48	6	3.73	16	5.59	4	4.54	14	6.77	9
Prorogation de délai	2.47	10	6.18	6	4.37	9	5.85	4	4.42	5	15.02	32
Frais	4.64	3	6.67	2	4.96	2	5.72	1	5.46	3	11.51	1
Divers	3.55	4	12.67	2	5.10	3	5.36	2	9.67	3	18.81	1
Total partiel – Cas administratifs	3.24	34	7.30	15	4.14	30	5.52	11	4.57	25	15.02	23
Refus de divulguer	5.59	34	16.96	13	12.21	44	17.62	9	9.30	19	19.82	7
Exclusion – art. 69	8.04	4	7.07	0	13.32	5	23.01	1	19.69	5	28.42	1
Total partiel – Cas de refus	6.12	38	16.93	13	12.33	49	18.41	10	11.18	24	24.84	8
Moyenne	4.67	72	10.36	28	7.00	79	10.75	21	6.58	49	15.02	51

Notes : 1. Les cas difficiles requièrent de l'enquêteur deux fois plus de temps à résoudre.
 2. Les cas de refus requièrent de l'enquêteur en moyenne quatre fois plus de temps à résoudre que les cas administratifs.

Tableau 5 L'EFFET DE L'ARRIÉRÉ AU DÉLAI D'EXÉCUTION

CATÉGORIE	Plaintes en arriéré				Plaintes récentes				Moyenne			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retard (présomption de refus)	6.16	4	7.76	6	4.27	10	4.18	3	4.54	14	6.77	9
Prorogation de délai	6.71	1	15.02	32	2.84	4	4.41	0	4.42	5	15.02	32
Frais	8.25	1	24.76	0	4.14	2	9.14	1	5.46	3	11.51	1
Divers	7.12	0	18.81	1	9.73	3	4.98	0	9.67	3	18.81	1
Total partiel – Cas administratifs	6.53	6	15.02	39	4.27	19	4.18	3	4.57	25	15.02	43
Refus de divulguer	15.21	9	25.55	6	6.25	10	9.21	1	9.30	19	19.82	7
Exclusion – art. 69	21.07	4	28.42	1	6.21	1	-	0	19.69	5	28.42	1
Total partiel – Cas de refus	18.18	13	26.73	7	6.23	11	9.21	1	11.18	24	24.84	8
Moyenne	13.41	19	15.02	46	4.54	30	4.83	5	6.58	49	15.02	51

Tableau 6 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION
(selon les institutions fédérales) du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006

INSTITUTION GOUVERNEMENTALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	1	-	-	-	1
Administration portuaire de Montréal	8	-	-	-	8
Administration portuaire de Nanaimo	1	-	-	-	1
Administration portuaire de St. John's	2	-	-	-	2
Affaires des anciens combattants Canada	1	-	3	-	4
Affaires étrangères et Commerce international	43	-	3	2	48
Affaires indiennes et du Nord Canada	17	-	3	19	39
Agence canadienne de développement international	1	-	-	-	1
Agence canadienne d'évaluation environnementale	-	-	-	1	1
Agence canadienne d'inspection des aliments	6	1	1	1	9
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	4	-	-	-	4
Agence des services frontaliers du Canada	21	-	2	1	24
Agence du revenu du Canada	368	1	7	3	379
Agence Parcs Canada	-	-	2	-	2
Agence spatiale canadienne	2	-	1	-	3
Agriculture et Agro-alimentaire Canada	7	-	2	1	10
Banque de développement du Canada	-	-	2	-	2
Bibliothèque et Archives Canada	8	-	1	1	10
Bureau du Conseil privé	62	6	17	13	98
Bureau de la sécurité des transports du Canada	1	-	-	-	1
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	1	-	2	4	7
Centre des armes à feu du Canada	9	-	10	-	19
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	1	-	-	-	1
Citoyenneté et Immigration Canada	16	1	12	3	32
Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité	-	-	2	-	2
Commission canadienne de sûreté nucléaire	-	-	1	-	1
Commission canadienne des droits de la personne	3	-	-	-	3
Commission de la Capitale nationale	-	-	2	-	2
Commission de la Fonction publique du Canada	2	-	1	-	3
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	8	-	2	1	11

Tableau 6 RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSION (suite)
(selon les institutions fédérales) du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006

INSTITUTION GOUVERNEMENTALE	Réglée	Non Réglée	Bien-fondé non établi	Abandonnée	TOTAL
Commission des plaintes du public contre la GRC	1	-	-	-	1
Condition féminine Canada	-	-	1	-	1
Conseil national de recherches Canada	2	-	-	-	2
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	3	-	1	-	4
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	8	-	8	-	16
Corporation commerciale canadienne	2	-	2	5	9
Défense nationale	38	-	9	22	69
Développement social Canada	13	-	1	-	14
Environnement Canada	11	-	13	-	24
Finances Canada, Ministère des	8	-	3	-	11
Gendarmerie royale du Canada	101	1	13	3	118
Industrie Canada	16	-	2	-	18
Infrastructure Canada	-	-	1	-	1
Institut de recherche en santé du Canada	-	-	1	-	1
Justice Canada	18	2	5	1	26
Monnaie royale du Canada	-	-	1	1	2
Musée des beaux-arts du Canada	2	-	-	-	2
Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	-	-	8	-	8
Pêches et Océans Canada	30	-	14	2	46
Résolution des questions des pensionnats indiens Canada	3	-	-	-	3
Ressources humaines et Développement social	4	-	1	-	5
Ressources naturelles Canada	1	-	1	-	2
Santé Canada	30	-	3	12	45
Sécurité publique et Protection civile Canada	10	-	2	2	14
Service correctionnel Canada	12	-	14	14	40
Société canadienne d'hypothèques et de logement	4	-	1	-	5
Société immobilière du Canada limitée	-	-	-	1	1
Statistique Canada	2	1	1	-	4
Transports Canada	19	1	2	-	22
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	57	-	10	9	76
TOTAL	989	14	194	122	1319

Tableau 7 RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES
 (par lieu de résidence des plaignants) 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006

	Reçue	Fermées
Hors du Canada	9	7
Terre-Neuve	4	6
Île du Prince Édouard	0	2
Nouvelle-Écosse	21	26
Nouveau-Brunswick	12	26
Québec	81	67
Région de la capitale nationale	572	513
Ontario	137	144
Manitoba	17	27
Saskatchewan	51	40
Alberta	35	22
Colombie-britannique	464	435
Yukon	2	1
Territoires du Nord-ouest	3	3
Nunavut	0	0
TOTAL	1408	1319

CHAPITRE IV

Résumés des cas

Cas 1 - Des frais évalués à 1,6 million de dollars sont-ils trop élevés?

Contexte

Un journaliste avait adressé une demande d'accès à la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) pour obtenir quelque 2,8 millions de casiers judiciaires inscrits dans les systèmes informatiques du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Le demandeur avait plus précisément demandé que l'information soit communiquée sous forme dépersonnalisée (c.à.d. qu'il n'y ait aucun moyen de remonter à des personnes spécifiques) et électronique.

La GRC a calculé que, pour répondre à la demande, il faudrait quinze jours à raison de huit heures par jour pour programmer la base de données du Fichier des casiers judiciaires et 183 jours à raison de huit heures par jour pour programmer celle de la base de données des antécédents judiciaires – Niveau 2. Elle a estimé qu'elle était en droit de facturer des frais pour le temps d'utilisation du système informatique à raison de 16,50 dollars la minute, pour un total de 1 599 840 dollars. La GRC a par ailleurs exigé que le montant des frais estimatifs soit déposé en totalité par le demandeur avant de faire quoi que ce soit pour répondre à la demande.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information. Il a fait remarquer qu'il avait récemment fait une demande d'accès semblable auprès de la police de Toronto pour obtenir des données policières sur une période de six ans. Il avait obtenu des renseignements non personnels sur 480 000 arrestations et 800 000 accusations au criminel sous forme électronique (un seul CDROM), au prix de 800 dollars. Le journaliste a donc fait valoir que le montant estimatif de 1,6 million de dollars calculé par la GRC représentait un obstacle déraisonnable et illégal à l'accès à l'information. Il a ajouté qu'il était dans l'intérêt public de permettre aux médias d'analyser les casiers judiciaires du CIPC pour repérer les tendances et les résultats des pratiques policières et du système de justice pénale.

Questions juridiques

La GRC s'est appuyée sur le paragraphe 7(3) du Règlement sur l'accès à l'information pour justifier le calcul des frais :

“7.(1) Sous réserve du paragraphe 11(6) de la Loi, la personne qui présente une demande de communication d'un document doit payer

(3) Lorsque le document demandé conformément au paragraphe (1) est produit à partir d'un document informatisé, le responsable de l'institution fédérale en cause peut, en plus de tout autre droit, exiger le paiement du coût de la production du document et de la programmation, calculé comme suit :

- a) 16,50 \$ par minute pour l'utilisation de l'unité centrale de traitement et de tous les périphériques connectés sur place;
- b) 5 \$ la personne par quart d'heure passé à programmer l'ordinateur.

La question juridique est donc de savoir si le paragraphe 7(3) du Règlement sur l'accès à l'information a été correctement interprété et appliqué par la GRC.

La GRC a reconnu que l'estimation du temps d'ordinateur (1 584 heures) n'était peut-être pas tout à fait exacte, mais elle a fait valoir que le règlement permet explicitement de facturer 16,50 \$ par minute d'utilisation.

Le plaignant estimait que l'interprétation étroite et littérale que la GRC donnait de la réglementation ne convenait plus dans le contexte décentralisé actuel, quelque 23 ans après la rédaction du paragraphe 7(3).

À l'appui de sa position, le plaignant a attiré l'attention du Commissaire sur le passage suivant du rapport spécial de celui-ci remis en 2002 au Parlement (rapport qui contient des commentaires sur le rapport d'un groupe de travail interne du gouvernement proposant des changements à la *Loi sur l'accès à l'information*) :

« L'idée que produire un rapport au moyen d'une base de données équivaut à programmer un ordinateur est dépassée. La technologie actuelle, dont le prix d'achat est modique, permet de produire facilement divers rapports à partir d'une seule base de données. De plus, il était raisonnable d'exiger des frais pour l'utilisation d'une unité centrale lorsque la capacité de traitement était une ressource limitée. Les ordinateurs centraux étaient très coûteux. Une manière d'amortir le coût d'un tel appareil était d'exiger des frais pour le temps de traitement. Ce raisonnement ne s'applique pas aux ordinateurs personnels, beaucoup moins coûteux.

Grâce à la meilleure capacité de rendement et aux coûts moins élevés des ordinateurs personnels réseautés, le coût réel du temps machine est minime. Bien que des frais de 16,50 \$ la minute pour le temps d'utilisation d'une unité centrale de traitement puissent être justifiés, ils le sont difficilement dans le cas d'ordinateurs personnels réseautés. Le règlement lié à la Loi devrait être modifié de manière à ce que les frais exigés pour l'utilisation d'une unité centrale de traitement ne s'appliquent pas au traitement par ordinateur personnel.

Une autre question à examiner relativement à l'établissement des prix concerne les frais à exiger pour les nouveaux moyens de diffusion de l'information tels que les CD-ROM et les imprimés d'ordinateur. Ces médias ne sont pas mentionnés dans le barème des droits existant. Il est clair que celui-ci vise à limiter les frais exigés du demandeur à ce qu'il en coûte pour rassembler et reproduire les renseignements. Ce principe devrait s'appliquer également aux nouvelles formes de médias. »

Après enquête, le Commissaire a confirmé que le dépôt demandé par la GRC était de loin supérieur à ce qu'il en coûterait à la Gendarmerie pour répondre à la demande. Malgré le volume de données à dépersonnaliser et à mettre sur CDROM, il existe un logiciel de conception simple, disponible dans le commerce, pour exécuter cette tâche en utilisant peu du temps de traitement sur l'unité centrale. Par ailleurs, compte tenu du contexte informatique moderne à tâches multiples, il n'était pas nécessaire que les systèmes de l'unité centrale soient entièrement consacrés au traitement de la demande d'accès. En fait, le coût réel du temps machine en l'occurrence était si faible qu'il était impossible à mesurer.

Au cours des interminables discussions qui ont eu lieu pendant l'enquête, la GRC a reconnu qu'il n'est pas nécessaire de traiter une base de données entière, puisqu'elle consistait uniquement en des données personnalisées, et, tout en maintenant sa position juridique, la Gendarmerie a décidé, le 1er décembre 2005, de communiquer, sans frais, les documents demandés sous forme électronique.

Leçons tirées de l'expérience

La réglementation relative aux frais d'utilisation ne traduit pas la réalité du contexte informatique actuel. Elle ne devrait pas être interprétée comme autorisant la facturation de frais dépassant les coûts directs associés au traitement informatique. En fait, en 2005-2006, les coûts directs réellement associés au temps de traitement informatique sont négligeables.

Cas 2 - Pour qui les avocats du ministère travaillent-ils effectivement?

Contexte

Une personne, inquiète du fait que le gouvernement avait refusé de verser des intérêts sur des montants rétroactifs versés sous forme de pension d'invalidité, avait adressé une demande d'accès à Développement des ressources humaines Canada (ministère désormais connu sous le nom de Développement social Canada ou DSC) pour obtenir des documents sur le Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada. Elle demandait notamment des documents concernant un recours collectif récemment entamé contre le gouvernement pour obtenir le versement d'intérêts sur des versements de pension d'invalidité rétroactifs.

DSC a répondu en fournissant douze pages de documents et quelques documents déjà publiés. Un document seulement (la demande introductive d'instance) concernait le recours collectif.

Signalons notamment que DSC n'a pas, en réponse à cette demande, cherché les documents utiles que les avocats du Ministère auraient pu avoir en leur possession. Le Ministère estimait que ses avocats étaient des employés du ministère de la Justice et que, même si leurs bureaux se trouvaient dans les locaux de DSC, les documents dont ils avaient la possession exclusive et qu'ils ne partageaient pas avec les employés du Ministère étaient, en fait, des documents du ministère de la Justice. Ainsi, la demandeuse devait adresser une demande d'accès au ministère de la Justice et non à DSC pour obtenir des documents que les avocats internes pouvaient avoir en leur possession concernant le recours collectif en question.

Questions juridiques

Une demande d'accès adressée à DSC couvre-t-elle des documents conservés par la Direction générale des services juridiques du Ministère?

Après enquête, le Commissaire a confirmé que deux recours collectifs avaient été entamés pour obtenir le versement d'intérêts sur des paiements rétroactifs de pension d'invalidité. Les avocats de DSC ont été saisis de ces recours, et DSC était le ministère « client ».

Il a également confirmé que quelque 53 pages de documents ayant trait à la demande d'accès étaient exclusivement conservés à la Direction générale des services juridiques du Ministère.

Le Commissaire a conclu que l'avocat de la Direction générale des services juridiques de DSC qui avait en sa possession des documents ayant trait à la

demande d'accès était effectivement un employé du ministère de la Justice. Il a également tenu compte du fait que les documents que l'avocat avait en sa possession consistaient en un échange de correspondance entre des avocats du ministère de la Justice et qu'ils n'étaient pas communiqués (ou n'étaient pas censés être communiqués) aux employés de DSC.

Cela étant, le Commissaire a conclu que les 53 documents en question ne se trouvaient pas sous le contrôle de DSC et que, par conséquent, il fallait adresser une demande d'accès distincte au ministère de la Justice à cet égard.

Leçons tirées de l'expérience

Les avocats du ministère de la Justice peuvent avoir leurs bureaux dans les locaux d'une autre institution gouvernementale et travailler à son service, mais les documents qu'ils ont en leur possession ne sont pas tous nécessairement considérés comme étant sous le contrôle du ministère client. Certains de ces documents sont des communications entre les avocats du ministère de la Justice et ne sont pas communiqués ou ne sont pas censés être communiqués aux fonctionnaires du ministère client. Ces documents restent sous le contrôle du ministère de la Justice, et c'est à ce ministère que doivent être adressées les demandes d'accès les concernant.

Cas 3 - Le caractère secret des recueils de décisions des commissaires de la CISR

Contexte

Une journaliste avait entendu parler du fait qu'un membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) avait l'habitude de rejeter, sans raison valable, les demandes d'asile des demandeurs musulmans et arabes. Elle avait adressé des demandes d'accès à la CISR pour obtenir des statistiques sur l'issue des demandes d'asile traitées par ce commissaire.

La CISR a refusé de communiquer les renseignements demandés, s'appuyant sur deux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* pour justifier sa décision, à savoir l'alinéa 16(1)c) et le paragraphe 19(1). L'alinéa 16(1)c), qui a trait à la protection des activités visant à faire respecter la loi, permet de refuser de communiquer des renseignements dont la divulgation risquerait de nuire aux activités destinées à faire respecter la loi. Le paragraphe 19(1), qui a trait à la protection des renseignements personnels, permet de refuser de communiquer des renseignements sur des personnes identifiables.

Questions juridiques

Est-il justifiable de garder secret le recueil des décisions d'un agent quasi-judiciaire pour des raisons de protection des renseignements personnels ou de protection des activités destinées à faire respecter la Loi?

La demandeuse d'accès a fait remarquer que la CISR avait déjà communiqué ce genre de statistiques auparavant. Elle ne voyait absolument pas en quoi cette divulgation entraverait le travail de la CISR. Elle a également fait valoir que le recueil des décisions d'un fonctionnaire, notamment d'un juge spécialisé, ne saurait valablement être considéré comme des renseignements personnels sur le décideur. La demandeuse a mis l'accent sur l'importance de tenir la CISR responsable par le biais de la transparence de sa procédure. Voici ce qu'elle en a dit :

« [TRADUCTION] Comme vous le savez, les personnes qui ne sont pas acceptées comme réfugiées au Canada n'ont pas le droit de faire appel sur le fond de leur revendication. Les appels dont la Cour fédérale est saisie parce qu'une décision contiendrait une erreur de droit sont rares et rarement accueillis. Il est donc extrêmement important que les membres de la CISR rendent de bonnes décisions. Le public doit être en mesure de vérifier le travail de ces membres, surtout si on se demande si l'un d'eux a tendance à rendre de mauvaises décisions. Cela suppose l'accès à des renseignements que l'on m'a refusés. »

De son côté, la CISR a fait valoir que les statistiques sur l'issue des demandes d'asile pourraient être très trompeuses. Si, par exemple, les cas traités par un certain commissaire ont trait à une certaine région ou à un certain type de demande, les résultats statistiques peuvent être biaisés (dans un sens ou dans l'autre), ce qui serait parfaitement normal et ne serait pas le signe d'un préjugé de la part du décideur ou du caractère arbitraire de ses décisions.

La CISR a fait valoir que l'usage par les médias de la divulgation de taux d'acceptation attestait son point de vue : un commissaire avait déjà été traité de « refusenik » par le Globe and Mail, reproche que le journal avait ultérieurement retiré. Voici ce que la CISR avait à dire à ce sujet :

« [TRADUCTION] Les taux d'acceptation et de refus semblent indiquer la mesure dans laquelle les commissaires sont enclins à accepter ou à rejeter les demandes dont ils sont saisis, mais les statistiques demandées sont très trompeuses, car elles ne tiennent pas compte de facteurs importants. Par exemple, le commissaire désigné par le Globe and Mail comme étant celui qui avait rejeté toutes les demandes dont il avait été saisi durant la période en

question avait, en fait, entendu peu d'affaires dans la région en question, puisqu'il travaille généralement dans une autre région. Ces statistiques ne tiennent pas non plus compte des types de cas attribués aux commissaires. Par exemple, un commissaire à qui est confié un grand nombre de revendications faisant l'objet d'un processus accéléré (qui sont des revendications qui semblent d'emblée « manifestement fondées ») aura des taux très positifs, alors que les commissaires qui traitent beaucoup de demandes venant de ressortissants de pays démocratiques auront des taux très négatifs. »

Le Commissaire à l'information a estimé que la CISR pouvait parfaitement fournir des renseignements contextuels pour aider les demandeurs à comprendre correctement les statistiques sur les taux d'acceptation. Il a également rejeté l'argument de la Commission concernant la pratique qui consiste à « choisir ses juges », puisque l'attribution des cas est entièrement contrôlée par elle. C'est pourquoi il n'a pas accepté l'affirmation de la CISR selon laquelle la communication des taux d'acceptation risquait de compromettre l'exécution de la *Loi sur l'immigration*.

Pour ce qui est de l'exception prévue au paragraphe 19(1) relativement aux « renseignements personnels », le Commissaire à l'information a conclu que les renseignements demandés (sur l'issue de procédures quasi judiciaires) ne sont pas des renseignements **sur** les décideurs, mais plutôt sur le « produit de leur travail ». Il a également conclu que l'intention du législateur en matière de protection de la vie privée est clarifiée par la définition de la notion de « renseignements personnels ». En particulier, l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dispose que les renseignements relatifs au poste ou aux fonctions d'un fonctionnaire ne sont pas considérés comme des renseignements à protéger. Par ailleurs, le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la divulgation de renseignements personnels lorsque l'intérêt public l'emporte manifestement sur l'ingérence dans la vie privée.

Pour ce qui est du principe de l'intérêt public, le Commissaire a conclu que la responsabilisation de la CISR (transparence) l'emporte manifestement sur les effets négatifs éventuels de la divulgation des renseignements sur la réputation de la Commission et de ses membres, d'autant que la Commission est parfaitement en mesure de fournir des renseignements contextuels pour faciliter l'interprétation de ce genre de statistiques.

La CISR a accepté de communiquer les renseignements demandés.

Leçons tirées de l'expérience

La *Loi sur l'accès à l'information* ne permet pas aux institutions gouvernementales de s'appuyer sur le principe du secret pour obtenir et conserver le respect et la confiance de la population. Elle invite plutôt les institutions gouvernementales à la transparence et à la responsabilisation. La nécessité de communiquer l'information est plus particulièrement importante lorsqu'une institution gouvernementale exerce des pouvoirs quasi judiciaires, c'est-à-dire qu'elle rend des décisions qui touchent directement aux droits et libertés de la personne.

Cas 4 - Une institution gouvernementale peut-elle unilatéralement convertir une demande d'accès à l'information en une demande de protection des renseignements personnels?

Contexte

Un avocat avait, pour le compte de deux clients, demandé à l'Agence du revenu du Canada (ARC) de communiquer des renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI). Les demandes concernaient des documents ayant trait à la situation fiscale de ses clients. Les demandes ont été adressées sur des formulaires officiels en vertu de la LAI et accompagnés des frais requis. Environ une semaine après avoir reçu les demandes, l'ARC a écrit à l'avocat pour lui dire que les demandes n'étaient pas conformes à l'article 6 de la LAI. Cette disposition prévoit que les demandes d'accès « doi[ven]t être rédigée[s] en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de l'institution de trouver le document sans problèmes sérieux ».

L'avocat ne voyait pas en quoi il pouvait être plus précis, car il voulait tous les documents conservés par l'ARC sur la situation fiscale de ses clients. Il a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

L'ARC a décidé de réunir les documents utiles, mais, également, de façon unilatérale, de convertir la demande en vertu de la LAI en demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Questions juridiques

Un demandeur d'accès doit-il formuler sa demande en précisant les services de l'institution qui pourraient conserver les documents ou les secteurs fonctionnels qui correspondent au sujet de la demande? Voilà l'une des questions soulevées par cette plainte. La seconde est de savoir si une institution gouvernementale peut unilatéralement convertir une demande en vertu de la LAI en une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Dans le premier cas, le Commissaire a conclu que l'article 6 de la LAI ne suppose pas, de la part des demandeurs, une connaissance approfondie de l'organisation, des procédures opérationnelles, des systèmes de gestion des documents ou des divisions fonctionnelles de l'institution gouvernementale à qui la demande est adressée. Il prévoit plutôt que des fonctionnaires « expérimentés » feront ce qu'il faut pour répondre à la demande, même si celle-ci concerne « tous les documents » relatifs à un certain sujet.

Le Commissaire a reconnu qu'il est toujours bon que les institutions gouvernementales clarifient les demandes et que les fonctionnaires de l'AIPRP collaborent étroitement avec les demandeurs pour que les demandes d'accès soient bien formulées et bien comprises. Il a cependant rappelé que la Loi ne permet pas aux institutions gouvernementales de décider que les demandes d'accès à caractère général sont mal formulées.

Dans le deuxième cas, le Commissaire à l'information a conclu que les demandeurs ont le droit de décider s'ils font une demande en vertu de la LAI ou en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements*. Certains demandeurs choisiront de faire une demande sur eux-mêmes en vertu de la LAI parce que cette Loi autorise l'accès à un plus vaste éventail de documents (alors que, en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, on n'a accès qu'à ses propres renseignements personnels). Par ailleurs, une demande d'accès en vertu de la LAI et l'obtention de documents dans ce cadre sont assorties de frais, alors que ce n'est pas le cas des demandes adressées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il revient cependant au demandeur, et non pas à l'institution à qui la demande est adressée, de déterminer la Loi en vertu de laquelle la demande sera traitée.

L'ARC a accepté de traiter les demandes en vertu de la LAI, sans autres éclaircissements, et elle a fourni les réponses demandées.

Leçons tirées de l'expérience

Les institutions gouvernementales ont peu de marge lorsqu'elles essaient d'aider les demandeurs d'accès. Par exemple, une institution peut penser qu'il est possible d'éliminer des frais en convertissant une demande en vertu de la LAI en une demande en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Même si cela semble une démarche prudente, elle ne doit pas en décider sans le consentement du demandeur. L'institution peut également estimer que le temps de traitement et les frais associés à une demande d'accès à caractère général pourraient être réduits si la demande est plus précise. Même si elle a raison, le fait de décider que la demande n'est pas conforme à l'article 6 est rarement une réponse acceptable. Il vaut mieux établir de bonnes communications avec le

demandeur pour l'encourager à reformuler la demande. Si celui-ci désire maintenir sa demande générale, c'est son droit.

Cas 5 - Le secret des demandes de remboursement de dépenses

Contexte

Un journaliste avait adressé une demande d'accès à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie (OTEVM) pour obtenir copie des demandes de remboursement de dépenses et des relevés mensuels des cartes de crédit gouvernementales d'un ancien président de l'Office. L'Office a refusé de communiquer les documents demandés en invoquant le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) afin de protéger la vie privée de l'ancien président. Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Questions juridiques

Les demandes de remboursement de dépenses et les relevés mensuels de carte de crédit gouvernementale d'un fonctionnaire sont-ils des « renseignements personnels » exemptés du droit d'accès en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI?

Le Commissaire a fait remarquer que cette question n'est pas nouvelle. En fait, la plupart des institutions gouvernementales affichent désormais sur leurs sites les dépenses générales et de déplacement des hauts fonctionnaires. La raison de ce degré de transparence est que la définition de la notion de « renseignements personnels » (qui peuvent être gardés secrets) comporte une exception explicite pour les renseignements concernant le poste ou les fonctions des anciens fonctionnaires ou des titulaires actuels (voir l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*).

L'Office a accepté le point de vue du Commissaire et communiqué les documents demandés.

Leçons tirées de l'expérience

La vie privée des fonctionnaires n'est pas aussi protégée que celle des autres. Il y a « alerte » lorsqu'une institution gouvernementale justifie le secret de l'information sur les actions de ses fonctionnaires en invoquant le principe de la protection des renseignements personnels. Les fonctionnaires ont droit à une certaine protection de leur vie privée, mais elle est limitée et ne s'applique pas aux documents relatifs à leur compte de dépenses et à leur usage des cartes de crédit gouvernementales.

Cas 6 - Pris au piège!

Contexte

Alors dans une prison canadienne en attendant d'être expulsée, une personne avait adressé une demande d'accès à la GRC pour obtenir copie d'accords conclus entre des organismes américains et la GRC concernant le partage d'information. Environ quatre mois après avoir reçu la demande, la GRC n'avait toujours pas fourni les documents. Elle avait dépassé le délai de réponse d'environ trois (3) mois. Mais, à ce moment-là, le demandeur avait été expulsé. La GRC a alors décidé que celui-ci avait perdu son droit d'accès puisqu'il n'était plus au Canada. Elle a informé le demandeur que ses demandes n'étaient plus considérées comme valables et qu'elles étaient abandonnées. Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Questions juridiques

Si une personne a le droit de faire une demande d'accès en raison de sa présence au Canada, perd-elle son droit si elle ne se trouve plus au Canada avant d'obtenir une réponse?

Dans ce cas, la question est d'autant plus complexe que, n'eût été la lenteur de la GRC, le demandeur aurait pu obtenir une réponse avant d'être expulsé.

Le demandeur a fait valoir que, en vertu du **Décret d'extension n° 1**, il avait le droit de faire cette demande d'accès, que son droit n'avait pas cessé après son expulsion et que, si la GRC lui avait répondu en temps voulu, il aurait reçu les documents tandis qu'il était encore présent au Canada. L'article 2 du **Décret d'extension n° 1** de la *Loi sur l'accès à l'information* se lit comme suit :

2. Le droit d'accès aux documents des institutions fédérales que prévoit le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* est étendu à toute personne physique présente au Canada qui n'est pas un citoyen canadien ou un résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et à toute personne morale qui est présente au Canada.

La GRC a, elle aussi, invoqué le **Décret d'extension n° 1** pour étayer son point de vue. Elle a attiré l'attention sur les premiers mots : « Le droit d'accès aux documents (...) » : selon elle, ces mots attestent que le demandeur doit se trouver au Canada au moment de la demande et au moment où il obtient l'accès. À l'appui de sa position, la GRC a rappelé les Lignes directrices du Conseil du Trésor (chapitre 2-2, page 1), qui prévoient que le demandeur (à moins d'avis contraire) doit être présent au Canada « au moment où la demande est produite et au moment où l'accès aux renseignements est donné ».

Le Commissaire à l'information a conclu que la GRC et les Lignes directrices du Conseil du Trésor interprétaient incorrectement l'intention du **Décret d'extension n° 1**. Il a notamment estimé que l'interprétation qu'en faisait la GRC était trop susceptible d'abus pour être la bonne. Selon lui, le moment critique est la date de la demande d'accès : si le demandeur remplit les conditions requises à ce moment-là, il conserve son droit d'accès même s'il ne remplit plus les conditions par la suite.

La GRC, sans renoncer à sa position juridique, mais reconnaissant que son retard était la cause du problème, a accepté de poursuivre le traitement de la demande.

Leçons tirées de l'expérience

Des cas comme celui-ci sont rares. La meilleure solution dans ce cas est, pour les institutions gouvernementales, de respecter le droit d'accès si la procédure a été déclenchée par un demandeur remplissant les conditions requises, même si celui-ci ne les remplit plus par la suite.

Cas 7 - Mort ou vivant?

Contexte

Un collectionneur de médailles avait l'habitude de faire des demandes d'accès à Bibliothèque et Archives Canada (BAC) pour obtenir des renseignements sur les personnes décédées à qui des médailles avaient été attribuées. Le demandeur savait que, en vertu de l'alinéa 3m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ces renseignements sont des « renseignements personnels » protégés à moins que le récipiendaire de la médaille soit décédé depuis 20 ans ou plus. Jusque là, BAC s'était montré disposé à aider le demandeur en vérifiant si le dossier contenait un certificat de décès et, dans ce cas, si 20 ans s'étaient écoulés depuis le décès. Ce faisant, BAC aidait le demandeur à déterminer s'il pouvait avoir accès au dossier du récipiendaire.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information lorsque la politique de BAC a changé : le Ministère n'aiderait plus le demandeur à déterminer la date de décès des récipiendaires de médaille. Si le demandeur ne pouvait pas faire la preuve qu'il cherchait de l'information sur une personne décédée depuis 20 ans ou plus, BAC ne vérifierait même pas le dossier demandé. Il se contenterait de rejeter la demande en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Question juridique

À qui revient le soin de prouver que les renseignements demandés sont « personnels » et, par conséquent, protégés du droit d'accès en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI? Au demandeur? À l'institution gouvernementale?

L'enquête a permis de confirmer que BAC avait changé de politique et qu'il incombait désormais au demandeur de faire la preuve du décès des personnes sur lesquelles il désirait obtenir des renseignements, même si la preuve du décès se trouvait dans leur dossier. BAC estimait qu'il n'avait pas à continuer de faire des recherches pour confirmer des dates de décès au profit de demandeurs d'accès pour déterminer si ceux-ci avaient le droit de consulter les renseignements personnels d'autres personnes.

Le Commissaire s'est dissocié du point de vue de BAC. La jurisprudence est claire : la preuve de la justification du secret incombe à la partie qui revendique le secret, en l'occurrence à BAC. Avant que le Ministère puisse invoquer le paragraphe 19(1) pour refuser de communiquer des renseignements, il doit savoir s'il s'agit de renseignements personnels protégés ou de renseignements concernant une personne décédée depuis 20 ans ou plus.

Par conséquent, si le dossier contient la preuve que la personne est décédée depuis 20 ans ou plus, l'information doit être fournie au demandeur.

BAC a promis de réviser sa politique et a communiqué les documents demandés au plaignant.

Leçons tirées de l'expérience

Lorsqu'une institution gouvernementale a l'intention de refuser de communiquer des renseignements en vertu du paragraphe 19(1) de la LAI, il lui revient de prouver que ces renseignements sont « personnels ». Si le dossier contient la preuve que la personne en question est décédée depuis 20 ans ou plus, les renseignements ne sont plus « personnels », et on ne peut y refuser l'accès en vertu du paragraphe 19(1).

Cas 8 - Divulgence de l'identité des demandeurs

Contexte

Le Commissaire à l'information avait reçu une lettre anonyme alléguant des irrégularités dans le traitement des demandes d'accès à Citoyenneté et Immigration Canada. L'auteur de la lettre alléguait notamment que le Cabinet du ministre s'ingérait dans la procédure et la retardait. Il affirmait également que l'identité des demandeurs d'accès était largement communiquée dans le ministère.

Compte tenu de ces allégations, le Commissaire à l'information a lui-même formulé une plainte et entamé une enquête.

Questions juridiques

Le Cabinet du ministre a-t-il un rôle à jouer dans le traitement des demandes d'accès à Citoyenneté et Immigration Canada et, dans ce cas, ce rôle est-il irrégulier? L'identité des demandeurs d'accès est-elle utilisée et communiquée conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*? Voilà les principales questions auxquelles l'enquête devait permettre de répondre.

Pour ce qui est du rôle du Cabinet du ministre, l'enquête a permis de confirmer que, auparavant, celui-ci participait à la procédure de traitement des demandes d'accès à l'information. Il fallait l'approbation du Cabinet du ministre pour donner suite à une demande d'accès. Cependant, en raison des retards causés par cette procédure, le ministère a apporté des changements importants à son mode de traitement.

Au moment de l'enquête (et quelque 6 à 8 mois avant), le Cabinet du ministre était informé de certaines demandes d'accès en souffrance, mais il ne jouait pas un rôle d'approbation et n'était pas la source de retards. L'enquête a permis de confirmer que le Cabinet du ministre ne jouait aucun rôle dans la décision de refuser ou de communiquer l'information demandée.

Pour ce qui est de la divulgation de l'identité des demandeurs d'accès, l'enquête a permis de déterminer que les fonctionnaires prenaient soin de ne communiquer cette identité que dans la mesure nécessaire au traitement des demandes. Par exemple, les fonctionnaires chargés, dans les secteurs opérationnels, de trouver les documents demandés ne sont pas informés de l'identité des demandeurs. Cette identité n'est pas non plus communiquée aux hauts fonctionnaires ou au Cabinet du ministre.

Par conséquent, le Commissaire s'est dit convaincu que les allégations anonymes n'étaient pas fondées au moment de l'enquête.

Leçons tirées de l'expérience

Les ministères sont de plus en plus sensibles à la nécessité de séparer la procédure de traitement des demandes d'accès de leurs services de communications au ministre. Ce faisant, on a des chances d'éviter des retards et la divulgation inutile de l'identité des demandeurs d'accès.

Cas 9 - Dans quelle mesure un rapport de vérification provisoire doit-il rester secret?

Contexte

Un journaliste avait adressé une demande d'accès à l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour obtenir copie du rapport (ou du rapport provisoire) de vérification interne de dépenses de déplacement et d'hébergement. Au moment de la demande, le rapport n'avait pas encore été approuvé par la direction de l'Agence, et il a donc été considéré comme un rapport « provisoire ». L'ARC a décidé de refuser l'accès à une quelconque partie du rapport, invoquant les alinéas 21(1)a) et b) de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) pour justifier sa décision. Le demandeur n'a pas accepté que toutes les parties du rapport devaient être refusées et il a adressé une plainte au Commissaire à l'information.

Questions juridiques

L'alinéa 21(1)a) permet de refuser de communiquer des avis ou recommandations internes, et l'alinéa 21(1)b) permet de refuser de communiquer les comptes rendus de consultations ou délibérations internes. L'ARC a fait valoir que l'objet des rapports de vérification est précisément de fournir à la haute direction des conseils et recommandations et que ces rapports contiennent des comptes rendus de consultations et délibérations entre fonctionnaires. Elle a ajouté que la procédure d'approbation d'un rapport provisoire est en soi une procédure de « consultation et délibération » et qu'elle doit rester confidentielle. Selon l'Agence, elle avait l'intention de publier intégralement son rapport définitif, mais elle considérait qu'il ne convenait pas de communiquer une version provisoire pouvant contenir des renseignements trompeurs, inexacts ou incomplets.

Le Commissaire a rappelé à l'ARC que, selon l'article 25 de la LAI, elle avait l'obligation d'éviter le principe général du secret et de lui préférer une analyse page par page et ligne par ligne pour déterminer les parties justifiant le secret. Le Commissaire a rappelé, par exemple, que les renseignements factuels et contextuels ne sont pas exemptés et doivent être communiqués.

Le ministère a reconnu qu'il n'aurait pas dû décider de retenir tout le rapport provisoire et que des parties auraient pu y être prélevées et communiquées sans révéler les avis et recommandations ou les comptes rendus de consultations et délibérations.

Le demandeur a proposé, au lieu de demander à l'ARC de préparer et de lui communiquer une version tronquée, que l'Agence lui adresse, lorsque le

document sera prêt, un exemplaire anticipé du rapport définitif. L'ARC a accepté, et la plainte a ainsi été considérée comme réglée.

Leçons tirées de l'expérience

La plupart des institutions se soucient de la communication, en vertu de la LAI, de rapports de vérification provisoires ou en cours d'approbation. La raison en est, entre autres, l'intégrité de la procédure de vérification (des renseignements pourraient encore être trompeurs, inexacts ou incomplets), mais aussi le souci de « gestion du message ». Ces institutions ne souhaitent pas communiquer leurs rapports de vérification tant que le responsable, sa direction générale des affaires publiques et, dans certains cas, les organismes centraux n'ont pas été informés intégralement et qu'un « plan » ou une « stratégie » de communication n'a pas été établi. Quelle que soit la préoccupation, cependant, il est rarement justifiable de retenir un document provisoire tout entier. Par nature, les rapports de vérification contiennent des données descriptives et factuelles qui ne sont pas exemptées en vertu de l'article 21.

Index des résumés de cas du rapport annuel de 2005-2006

Article de la Loi	No de cas	Description
4	(02-05)	Pour qui les avocats du ministère travaillent-ils effectivement?
	(06-05)	Pris au piège!
6	(04-05)	Une institution gouvernementale peut-elle unilatéralement convertir une demande d'accès à l'information en une demande de protection des renseignements personnels?
11	(01-05)	Des frais évalués à 1,6 million de dollars sont-ils trop élevés?
16(1)(c)	(03-05)	Le caractère secret des recueils de décisions des commissaires de la CISR
19(1)	(03-05)	Le caractère secret des recueils de décisions des commissaires de la CISR
	(05-05)	Le secret des demandes de remboursement de dépenses
	(07-05)	Mort ou vivant?
21(1)(a)(b)	(09-05)	Dans quelle mesure un rapport de vérification provisoire doit-il rester secret?
30(1)(f)	(04-05)	Une institution gouvernementale peut-elle unilatéralement convertir une demande d'accès à l'information en une demande de protection des renseignements personnels?
	(08-05)	Divulgateion de l'identité des demandeurs

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

CHAPITRE V

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

A. Le rôle de la Cour fédérale

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

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

Au cours de l'exercice, le Commissariat a mené à terme 1 319 enquêtes. Seules 14 d'entre elles n'ont pas été réglées à la satisfaction du Commissaire et ont donné lieu à quatre nouvelles demandes de contrôle judiciaire. Cinq demandes de contrôle judiciaire ont été adressées à la Cour par des demandeurs insatisfaits. Des tierces parties s'opposant à la communication de renseignements ont également adressé vingt demandes à la Cour. La Couronne a déposé une demande de contrôle judiciaire à l'endroit du Commissaire à l'information.

Cette année, en ce qui a trait aux litiges portant sur l'accès à l'information, la Cour fédérale du Canada a rendu 15 décisions en matière d'accès, la Cour d'appel fédérale en a rendu 4 et la Cour suprême du Canada a accordé au Commissaire le droit d'intervenir dans un cas.

B. Le Commissaire à l'information et les tribunaux

I. Affaires réglées

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le Procureur général du Canada et Mel Cappe, C.S.C. 31065, Cour suprême du Canada (pour plus de détails, voir le Rapport annuel 2004-2005, p. 61).

Nature de l'instance

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

Remarque : La cause *Procureur général du Canada et al. c. Commissaire à l'information du Canada*, 2004 C.F. 43, et l'appel *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2005 C.A.F. 199, ont fait l'objet de comptes rendus dans un certain nombre de rapports annuels adressés antérieurement au Parlement, notamment dans le rapport annuel 2004-2005 du Commissaire à l'information (p. 61-63). L'issue de l'appel n'était cependant pas encore connue à ce moment-là.

Les faits

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

M. Cappe a refusé de fournir au Commissaire à l'information onze documents répondant, selon lui, à l'assignation. Il a, en lieu et place, fourni une description générale des onze documents. La raison pour laquelle le Commissaire à l'information n'a reçu qu'une description et non le contenu des onze documents en question est que le gouvernement estimait qu'ils étaient protégés par le secret

professionnel qui lie un avocat à son client et n'étaient donc pas assujettis au droit d'examen à première vue du Commissaire.

Malgré l'argument du secret professionnel, le Commissaire à l'information a ordonné la production de l'un des onze documents. Selon la description de ce document, il s'agissait d'un avis juridique sous forme de note de service adressé au Bureau du Conseil privé en réponse aux demandes d'accès. L'avis juridique était antérieur à la plainte adressée au Commissaire à l'information et, par conséquent, au début de l'enquête du Commissaire.

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

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

Dans cet appel, le procureur général et Mel Cappe ont contesté la décision de la juge Dawson en soutenant, entre autres, que le Commissaire à l'information est tenu de prouver l'absolue nécessité d'obtenir des documents protégés par le

secret professionnel avant d'en ordonner la production au cours de son enquête confidentielle.

Questions en litige

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

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

Issue de l'affaire

L'appel a été entendu le 4 mai 2005, et la décision a été rendue le 27 mai 2005. Le juge Malone a rédigé les motifs de la décision pour le compte des juges Desjardins, Noël et lui même.

La Cour a donné une interprétation restrictive du paragraphe 36(2) de la Loi. La décision *Ethyl* a été écartée. Les documents accessoires que le Commissaire à l'information a été autorisé à consulter dans *Ethyl* avaient été créés avant que les documents aient été demandés, et ils devaient servir à déterminer la véracité d'une prétention selon laquelle les documents demandés n'existaient pas. Dans *Ethyl*, la Cour a conclu que ces documents étaient donc nécessaires et qu'ils devaient être remis au Commissaire à l'information en vertu de l'article 46 de la Loi. Elle a estimé que cette conclusion n'avait pas d'effet déterminant eu égard à la question de savoir si un document rédigé après une demande d'accès pourrait être accessible au Commissaire à l'information en vertu du paragraphe 36(2) de la Loi.

La Cour a fait remarquer que le secret professionnel est plus qu'une règle de la preuve : c'est une règle du droit fondamentale et essentielle, qui a un statut particulier. À ce titre, elle doit être aussi absolue que possible et ne doit être écartée que dans des circonstances particulières. Lorsque la loi permet de passer outre au secret professionnel dans un but précis, elle doit être interprétée de façon aussi restrictive que possible. Les deux parties à l'instance sont convenues que le Commissaire à l'information a le pouvoir d'examiner des renseignements refusés à un demandeur en vertu de l'article 23 de la Loi parce qu'ils sont protégés par le secret professionnel. Cependant, le procureur général a fait valoir que le Commissaire à l'information n'avait pas le pouvoir d'examiner des documents accessoires.

La Cour a fait remarquer que le Commissaire à l'information pouvait s'opposer à l'intérêt de l'institution gouvernementale à qui des renseignements sont demandés, puisqu'il peut, en vertu du paragraphe 42(1) de la Loi, entamer une procédure de contestation judiciaire pour tout refus de communiquer des documents demandés.

Compte tenu de ces deux considérations, la Cour a conclu que tout recours du Commissaire à l'information aux pouvoirs que lui confère l'alinéa 36(1)a) et le paragraphe 36(2) de la Loi pour obtenir le document demandé en l'occurrence transgresserait inutilement le secret professionnel du point de vue de l'application de la loi habilitante. Comme cette transgression n'est permise que lorsqu'elle est absolument nécessaire, la Cour a estimé que le Commissaire à l'information n'a pas le pouvoir de contraindre l'institution à produire la note de service (avis juridique) en l'espèce.

La Cour a également renvoyé à *Pritchard c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [2004] 1 R.C.S. 809, où la Cour suprême du Canada a expliqué que le législateur peut abroger le secret professionnel en éliminant le principe de confidentialité, mais que la question de savoir si le secret professionnel peut être transgressé en raison de l'intention explicite du législateur est, quant à elle, controversée.

En l'espèce, selon la Cour, le document en question avait été rédigé pour fournir un avis juridique sur la façon de répondre à la demande d'accès, et le Parlement ne saurait avoir prévu qu'une institution gouvernementale ne jouirait pas de la possibilité d'obtenir un avis juridique confidentiel dans ce cas. Par conséquent, le principe de confidentialité existait, et il doit être confirmé si la production du document n'est pas nécessaire pour prévenir un « effet de dissuasion » qui pourrait décourager le gouvernement de se confier sans réserve à ses conseillers juridiques.

La Cour a estimé que la juge Dawson avait donc commis une erreur en adoptant une interprétation finaliste et libérale du paragraphe 36(2), puisque le rôle fondamental et essentiel du secret professionnel dans le système juridique dicte une interprétation restrictive.

L'appel du procureur général a été accueilli.

Le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation de faire appel de la décision devant la Cour suprême du Canada, mais sa demande a été rejetée le 17 novembre 2005 (dossier 31065 de la C.S.C.).

Francis Mazhero c. Commissaire à l'information du Canada, T-313-04, Cour fédérale, selon le juge P. Lafrenière, 5 janvier 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 63)

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une requête du Commissaire à l'information visant à obtenir une ordonnance annulant une demande de contrôle judiciaire contre lui-même.

Les faits

M. Mazhero, qui se représentait lui-même, a demandé le contrôle judiciaire de deux « décisions » du Commissaire à l'information. La première avait trait à une demande adressée à M. Mazhero pour qu'il fournisse la preuve qu'il avait déposé une demande d'accès à la GRC en vertu de la Loi. La seconde avait trait à une suggestion faite à M. Mazhero pour qu'il autorise le Commissaire à l'information à transmettre une copie de la demande d'accès à la GRC.

M. Mazhero a demandé une ordonnance pour annuler ces « décisions » ainsi qu'une ordonnance de *mandamus* pour ordonner au Commissaire à l'information de recommander que la GRC communique les documents que le requérant disait avoir demandés. Le Commissaire à l'information a déposé une requête pour être supprimé comme intimé et pour annuler la demande au motif qu'elle n'avait aucune chance de succès.

Le 17 juin 2004, le juge Rouleau a ordonné de supprimer la Commission comme intimée et fait savoir que la Cour entendrait la requête en annulation.

M. Mazhero s'est opposé à la requête en annulation du Commissaire à l'information au motif que celui-ci n'était pas habilité à déposer cette requête puisqu'il n'avait pas déposé d'avis de comparution.

Questions en litige

- 1) Le Commissaire à l'information était-il habilité à déposer la requête?
- 2) La requête devrait-elle être annulée?

Conclusion dans chaque cas

Concernant la première question, le fait qu'un avis de comparution n'a pas été déposé n'a pas d'importance. M. Mazhero savait parfaitement et à l'avance que le Commissaire à l'information s'opposerait à la demande, et rien n'indique qu'il ait

subi un préjudice en raison de l'absence de cet avis. Quoi qu'il en soit, toute lacune dans la démarche du Commissaire à l'information est corrigée par la décision du juge Rouleau d'autoriser la requête.

Concernant la deuxième question, les demandes adressées par le Commissaire à l'information pour que M. Mazhero fournisse certains renseignements et que le Commissaire puisse communiquer avec la GRC étaient des mesures administratives. Il ne s'agissait pas de « décisions » au sens du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les cours fédérales*. Les droits et les intérêts de M. Mazhero n'ont pas été compromis par les demandes du Commissaire à l'information. Rien n'indique non plus que le Commissaire à l'information ait refusé de faire enquête sur les plaintes, et un bref de *mandamus* n'est donc pas justifié.

Issue de l'affaire

La demande de contrôle judiciaire a été jugée sans aucune chance de succès, et la requête en annulation a été accueillie.

Matthew Yeager c. Commission nationale des libérations conditionnelles, Service correctionnel du Canada; Commissaire à l'information du Canada (le Commissaire); Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile; Procureur général, T-1644-04, Cour fédérale, 3 février 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 64)

Cette demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information a été abandonnée par le demandeur la veille de l'audience devant la Cour fédérale.

Commissaire à l'information c. Ministre de l'Industrie, T-53-04, T-1996-04, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2003-2004, p. 56, et le rapport annuel 2004-2005, p. 57)

Ces demandes de contrôle judiciaire, qui visaient à obtenir des ordonnances exigeant que le statisticien en chef communique les données nominales du recensement de 1911 (compte tenu que plus de 92 ans s'étaient écoulés), ont été abandonnées après que le statisticien en chef a transféré les documents aux Archives nationales, de sorte que toutes les données nominales du recensement de 1911 sont devenues entièrement accessibles au public sur son site Web à la fin du mois de juillet 2005. Le statisticien en chef a pris cette mesure lorsque le gouvernement a introduit des modifications à la *Loi sur la statistique* pour instaurer des règles de communication de données de recensement historiques et des futures données de recensement.

Commissaire à l'information c. Ministre de l'Industrie, T-421-04 Cour fédérale, selon le juge Kelen, 13 février 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2003-2004, p. 54, et le rapport annuel 2004-2005, p. 57)

Nature de l'instance

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi).

Les faits

Dans cette demande, le directeur du Secrétariat national algonquin demandait à Statistique Canada (qui fait partie du ministère de l'Industrie), des données des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941 pour certains districts des provinces de l'Ontario et du Québec. La demande a été faite pour le compte de trois bandes algonquines (les « bandes algonquines ») qui avaient obtenu du financement fédéral pour faire des recherches préalables et préparer une revendication territoriale. Cette revendication territoriale suppose la présentation d'éléments de preuve attestant une continuité en termes d'affiliation à la communauté et d'utilisation et d'occupation des terres. Sans les données de recensement, il manquait aux bandes algonquines la preuve de l'occupation systématique des terres au cours du XX^e siècle jusqu'en 1951.

Les bandes algonquines ont proposé que les données de recensement soient communiquées à un ethnohistorien qui faisait des recherches sur la revendication territoriale pour leur compte. Celui-ci était disposé à ne pas communiquer les données qui n'avaient pas trait aux ancêtres des bandes pour respecter le caractère confidentiel des renseignements personnels qui, dans les documents, portaient sur des personnes d'origine non autochtone.

Malgré la proposition des bandes, le statisticien en chef a refusé l'accès aux documents en vertu du paragraphe 24(1) de la Loi. Cette disposition prévoit que le responsable d'une institution gouvernementale doit refuser de communiquer un document qui contient des renseignements dont la divulgation est limitée par une disposition énoncée dans une annexe de la Loi. Cette annexe elle-même comprend l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, L.R.C. (1985), ch. S-19, qui prévoit la limitation de la communication des données de recensement individuelles.

Les bandes algonquines ont adressé une plainte au Commissaire à l'information, qui a fait enquête et recommandé que les documents soient communiqués en vertu de l'alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Statistique Canada a refusé d'obtempérer. Le 12 janvier 2003, le Commissaire à l'information a donc déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision de refuser l'accès aux données des recensements de 1911, 1921, 1931 et 1941.

Par la suite, la *Loi sur la statistique* a été modifiée pour exiger la publication des données de recensement après un délai de 92 ans. Compte tenu de cette modification, Statistique Canada a publié les données du recensement de 1911. La demande de contrôle judiciaire a été ultérieurement modifiée compte tenu du fait que l'accès aux données du recensement de 1911 n'était plus un motif de litige entre les parties.

Questions en litige

Les questions définies par la Cour étaient les suivantes :

- 1) Les données de recensement sont-elles nécessaires à la revendication territoriale des bandes algonquines?
- 2) Les données de recensement sont-elles, en l'espèce, assujetties à une exigence de production selon la Loi?
- 3) L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est-il une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d de la *Loi sur la statistique*?
- 4) L'alinéa 8(2)k de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est-il « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d de la *Loi sur la statistique*?
- 5) Qu'entend-on par « renseignements mis à la disposition du public » au sens de l'alinéa 17(2)d de la *Loi sur la statistique*?
- 6) Au cas où l'intimé ne serait pas autorisé à communiquer des données de recensement en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, quel serait l'effet de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

Conclusions

1) Les données de recensement sont-elles nécessaires à la revendication territoriale des bandes algonquines?

La Cour s'est dite convaincue que les données de recensement demandées étaient nécessaires et importantes pour que les bandes algonquines puissent correctement étayer leur revendication territoriale.

2) Les données de recensement sont-elles, en l'espèce, assujetties à une exigence de production selon la Loi sur l'accès?

La Cour a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel l'article 24 de la Loi interdit de communiquer les données de recensement. Elle a fait remarquer que, s'il est vrai que le paragraphe 24(1) de la Loi incorpore par renvoi la limitation

énoncée à l’alinéa 17(1)b) de la *Loi sur la statistique*, le paragraphe 17(2) autorise le statisticien en chef à permettre la communication de « renseignements mis à la disposition du public en vertu d’une loi ou de toute autre règle de droit ».

Par conséquent, si les données de recensement sont des « renseignements mis à la disposition du public en vertu d’une loi ou de toute autre règle de droit », le statisticien en chef a le pouvoir discrétionnaire d’autoriser leur communication. La divulgation des données de recensement ne serait alors pas interdite par la Loi.

3) L’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est-il une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

L’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* accorde une protection constitutionnelle aux droits ancestraux et droits issus de traités qui existent déjà en vertu d’accords sur des revendications territoriales ou aux droits qui peuvent être acquis. La Cour a fait remarquer qu’il serait contraire à l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* que le gouvernement ait en sa possession les preuves dont des Autochtones ont besoin pour étayer leurs revendications territoriales et n’y donne pas accès.

La Cour, citant des décisions rendues par la Cour suprême du Canada, a examiné les obligations du gouvernement dans ses rapports avec les Autochtones. Elle a fait remarquer que, parmi ces obligations, il y a celle d’agir honorablement et de négocier de bonne foi les titres fonciers autochtones. Appliquant ces principes à l’espèce, la Cour a estimé que l’obligation d’agir honorablement imposée au gouvernement suppose des négociations de bonne foi donnant lieu à un règlement juste. Comme les titres ancestraux supposent la preuve d’une continuité entre l’occupation actuelle du territoire revendiqué et l’occupation antérieure à l’affirmation de la souveraineté, l’obligation d’honneur du gouvernement entraîne un devoir fiduciaire à l’égard des données de recensement qui ont trait aux droits ancestraux sur les territoires en jeu et elle suppose que le gouvernement communique les données de recensement en sa possession qui sont susceptibles d’attester la continuité de l’occupation.

La Cour a conclu que l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l’obligation coutumière du gouvernement d’agir honorablement, de bonne foi et à titre de fiduciaire à l’égard des revendications territoriales autochtones sont une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

4) L’alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est-il « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l’alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

La Cour a fait remarquer que l’alinéa 8(2)k) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la communication de renseignements

personnels à n'importe quelle bande indienne ou à toute personne les représentant dans le but d'analyser ou de confirmer des revendications territoriales, des litiges ou des griefs de la part d'Autochtones du Canada. Elle a conclu que cela constitue une « loi ou [une] autre règle de droit » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*.

5) Qu'entend-on par « renseignements mis à la disposition du public » au sens de l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*?

Interprétant les termes « renseignements mis à la disposition du public », employés à l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique*, la Cour a rejeté l'argument du gouvernement selon lequel cela suppose que les renseignements soient « accessibles, en raison d'un droit ou d'une certitude juridique, à toute la population ». Elle a plutôt estimé que le sens des termes « mis à la disposition du public » devait être interprété de façon libérale.

La Cour a reconnu que les données de recensement étaient précisément le genre d'information dont, selon la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Parlement avait prévu la publication. Entre temps, en raison de la *Loi constitutionnelle*, le gouvernement a l'obligation de fournir ce type de renseignements aux Autochtones. C'est dans cet esprit que la Cour a estimé que les termes « mis à la disposition du public » doivent s'entendre comme ayant le sens de « membres du public » et non de la population comme tout.

La Cour a par ailleurs déclaré que, si tel n'était pas le cas, le gouvernement ne s'était de toutes façons pas acquitté de sa tâche en vertu de l'article 48 de la *Loi*, qui prévoit la possibilité de refuser l'accès. La raison en est que la Cour n'était pas convaincue que le gouvernement avait raison d'interpréter les termes « mis à la disposition du public » comme il le faisait.

6) Au cas où l'intimé ne serait pas autorisé à communiquer des données de recensement en vertu de l'article 17 de la *Loi sur la statistique*, quel serait l'effet de l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*?

L'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que toute loi incompatible avec la Constitution du Canada est inopérante dans la mesure précise de son incompatibilité. Par conséquent, si l'article 17 de la *Loi sur la statistique* était entendu comme interdisant la communication des données de recensement en vertu de la LAI, cette disposition serait incompatible avec l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*, qui impose au gouvernement l'obligation constitutionnelle de fournir aux bandes algonquines les parties des documents dont elles ont besoin pour étayer leur revendication territoriale. Ainsi, en raison de l'article 52, l'article 17 serait inopérant dans la mesure où il serait incompatible avec l'article

35 de la Constitution, à moins qu'il puisse être justifié. La Cour a par ailleurs rejeté l'argument selon lequel l'article 17 pourrait remplir le critère permettant de justifier une ingérence dans les droits ancestraux selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*.

Issue de l'affaire

La demande de contrôle judiciaire a été accueillie. La Cour a annulé la décision de refuser la communication des documents et renvoyé la décision au statisticien en chef, qu'elle a invité à examiner l'alinéa 17(2)d) de la *Loi sur la statistique* et à communiquer les données des recensements de 1921, 1931 et 1941 à l'ethnohistorien au service des bandes algonquines à la condition qu'il s'engage à respecter le caractère confidentiel des renseignements personnels ayant trait aux personnes d'origine non autochtone.

Prochaines étapes

Cette décision a fait l'objet d'un appel (dossier A-107-06). Nous rendrons compte de l'issue de l'appel dans le prochain rapport annuel.

II. Affaires en cours – Le Commissaire à l'information comme demandeur/appelant

Commissaire à l'information of Canada c. Directeur exécutif du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports, NAV Canada et Procureur général du Canada, A-165-05 et A-304-05, Cour d'appel fédérale, juge en chef Richard et juges Desjardins et Evans, 28 février et 1^{er} mars 2006. En délibéré. (Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004 2005, p. 52-53.)

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel de la décision rendue le 18 mars 2005 par la juge Snider, qui a rejeté la demande adressée par le Commissaire à l'information pour obtenir le contrôle judiciaire de la décision du directeur exécutif du Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (ci-après le « BST »), qui avait refusé de communiquer des bandes magnétiques et transcriptions de communications entre des contrôleurs aériens et des membres d'équipage (ci-après « communications CCA »). La juge Snider a par ailleurs refusé de trancher la question constitutionnelle de savoir si le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* de 1985 (ch. R 2) est contraire à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (droit à la liberté d'expression).

Questions en litige

1. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit dans l'interprétation qu'il fallait donner de la définition de « renseignements personnels » selon l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, et dans l'application qu'elle a faite, en l'espèce, du paragraphe 19(1) de la Loi?
2. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit en concluant que tous les renseignements contenus dans les documents de l'espèce étaient des renseignements personnels effectivement protégés par l'article 19 de la Loi, sans aucune possibilité de prélèvements en vertu de l'article 25 de la Loi?
3. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit concernant l'application de l'alinéa 19(2)b) de la Loi à la question de la publication des renseignements contenus dans les enregistrements et les transcriptions de communications CCA transmises sur des fréquences radio publiques réservées au service aéronautique?
4. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit concernant l'application de l'alinéa 19(2)c) de la Loi et des alinéas 8(2)a) et b) et du sous-alinéa (m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?
5. La juge des requêtes a-t-elle commis une erreur de fait et de droit en refusant de trancher la question de la constitutionnalité du paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* eu égard à la publication, à l'usage et à la diffusion des renseignements contenus dans les communications CCA transmises sur des fréquences radio publiques réservées au service aéronautique?
6. Le paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication* est-il, eu égard aux communications CCA, contraire à l'alinéa 2b) de la Charte et ne peut-il être confirmé par l'article premier de la Charte?

Issue de l'affaire

L'appel a été entendu les 28 février et 1^{er} mars 2006. Le jugement est en délibéré. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

Commissaire à l'information c. Ministre des Transports, dossier T-55-05, Cour fédérale, selon le juge Blais

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

Les faits

Le 12 juin 2001, une demande d'accès en vertu de la Loi a été adressée concernant un exemplaire électronique des tableaux CADORS qui est une compilation d'incidents aéronautiques, un imprimé des cinquante premiers documents, une liste complète des champs et tous les codes nécessaires à l'interprétation des données contenues dans les tableaux. Le CADORS est une base de données nationale composée en 2001 d'environ 36 000 rapports sur des « incidents » aéronautiques en matière de sécurité aérienne, qui est administrée par Transports Canada, à qui sont adressés ces rapports par toutes sortes de sources, dont Nav Canada, le Bureau de la sécurité des transports et les aéroports.

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

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

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

Prochaines étapes

Cette demande a été entendue par le juge Blais le 9 février 2006, et l'audition se poursuivra le 15 mai 2006. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

Commissaire à l'information of Canada c. Ministre de l'Environnement, T-555-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 60)

La nature de l'instance, les faits et les questions en litige ont fait l'objet d'un compte rendu dans le dernier rapport annuel. Pour résumer, la question est de savoir si les documents confidentiels du Cabinet aptes à être communiqués en vertu de l'alinéa 69(3)b) de la Loi (documents de travail) peuvent être retenus en vertu de l'article 21 de la Loi.

Prochaines étapes

L'affaire est en cours. L'audition de la demande n'a pas encore eu lieu. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

Commissaire à l'information c. Ministre de la Défense nationale, T-210-05, Cour fédérale

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire adressée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant le refus du ministre de la Défense nationale de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi au sujet des réunions du groupe M5 en 1999. La question est de savoir si les documents retenus au cabinet du ministre de la Défense ayant trait à ses obligations ministérielles sont assujettis au droit d'accès.

Les faits

Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, pages 45 à 50.

Prochaines étapes

Suite à une requête du Commissaire à l'information, cette instance a été regroupée dans une certaine mesure avec l'instance introduite cette année dans les dossiers de la Cour fédérale T-1209-05, T-1210-05 et T-1211-05 concernant la communication des ordres du jour de l'ex-premier ministre Chrétien et d'un ancien ministre fédéral des Transports. Cependant, après les élections fédérales du 23 janvier 2006, l'avocat des intimés a demandé et obtenu, avec le consentement du Commissaire à l'information, une ordonnance de sursis de l'instance jusqu'au 5 mai 2006, afin que le nouveau gouvernement donne d'autres instructions concernant le déroulement de l'instance. Le Commissaire à l'information rendra compte de l'issue et/ou de l'évolution de cette instance dans le prochain rapport annuel.

Commissaire à l'information c. Premier ministre du Canada, T-1209-05, Cour fédérale

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus d'un ancien premier ministre de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait à ses ordres du jour de janvier 1994 au 25 juin 1999.

La question est de savoir si les ordres du jour conservés au Bureau du premier ministre sont assujettis au droit d'accès.

Les faits

Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, pages 42 à 44.

Prochaines étapes

Voir, *supra*, le dossier T-210-05.

Commissaire à l'information c. Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, T-1210-05, Cour fédérale.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus du commissaire de la GRC de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait aux ordres du jour de l'ancien premier ministre Chrétien du 1^{er} janvier 1997 au 4 novembre 2000. La question est de savoir si les ordres du jour sont exemptés, dans leur intégralité, pour des raisons de confidentialité (article 19) ou de sécurité (article 17).

Les faits

Voir le rapport annuel 2004-2005, p. 39 à 42.

Prochaines étapes

Voir, *supra*, le dossier T-210-05.

Commissaire à l'information c. Ministre de Transports Canada, T-1211-05, Cour fédérale.

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus du ministre des Transports de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et

ayant trait aux ordres du jour du ministre Collenette du 1er juin 1999 au 5 novembre 1999. La question est de savoir si ces documents, conservés au cabinet du ministre, sont assujettis au droit d'accès.

Les faits

Pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 35 à 39.

Prochaines étapes

Voir, *supra*, le dossier T-210-05.

III. Affaires en cours – Le Commissaire à l'information comme mis en cause

Le procureur général du Canada c. le Commissaire à l'information, dossier T-531-06

Le 23 mars 2006, le procureur général du Canada a déposé une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*. La demande de contrôle a trait à la légalité des décisions rendues par le représentant du Commissaire à l'information, exigeant que l'avocat et que divers témoins gardent confidentielles les questions posées, les réponses données et les éléments utilisés pendant la prise de témoignage sous serment des divers témoins assignés à comparaître devant le représentant du Commissaire à l'information aux fins d'une enquête menée concernant une plainte déposée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* contre le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada.

L'instance se poursuivra devant la Cour fédérale et le prochain rapport annuel rendra compte de la décision qui sera rendue.

IV. Affaires en cours – Le Commissaire à l'information comme intervenant

Procureur général du Canada c. H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. et Commissaire à l'information of Canada, C.S.C. 30417, Cour suprême (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, p. 64)

La principale question est de savoir si des tiers sont habilités à proposer des exceptions en vertu d'autres articles que l'article 20 au cours d'un contrôle judiciaire, en vertu de l'article 44, de la décision d'un ministère de communiquer des documents demandés. L'appel a été entendu le 7 novembre 2005. Nous rendrons compte de l'issue de l'affaire dans le prochain rapport annuel.

Ministre de la Justice c. Sheldon Blank, Procureur général de l'Ontario, Advocates Society et Commissaire à l'information of Canada, C.S.C. 30553, Cour suprême

Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel devant la Cour suprême du Canada de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Blank c. Canada (ministère de la Justice)*, 2004 C.A.F. 287.

Les faits

Sheldon Blank, propriétaire exploitant d'une usine de pâtes et papiers, avait demandé accès à un grand nombre de documents ayant trait à des accusations d'infractions à la réglementation portées contre lui par le gouvernement fédéral. Treize accusations avaient été portées contre lui et son entreprise, Gateway Industries Ltd., en 1995. Huit de ces accusations ont été annulées par la Cour provinciale du Manitoba en 1997, et cinq l'ont été par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba en avril 2001. Le gouvernement a porté de nouvelles accusations en juillet 2002, puis il a décidé d'y surseoir en février 2004, déclarant qu'il n'y donnerait pas suite. M. Blank et son entreprise ont poursuivi le gouvernement fédéral en dommages intérêts pour présomption de fraude, de complot, de parjure et d'abus de pouvoirs procéduraux. Les demandes d'accès de M. Blank visaient à obtenir des renseignements sur la façon dont les accusations portées contre lui avaient été traitées à l'interne.

La première des demandes de M. Blank a donné lieu à la communication d'environ 2 297 pages de documents, tandis que 1 226 pages étaient retenues et 36 pages, partiellement retenues. En mai 1999, il a déposé une deuxième demande d'accès pour toutes les pages exemptées dans le cadre de la première demande. Il a alors obtenu la communication de quelques centaines de pages supplémentaires, mais les exceptions ont été par ailleurs maintenues. Il a ensuite adressé une plainte au Commissaire à l'information. Au cours de l'enquête, quelques centaines de pages supplémentaires ont été communiquées, en totalité ou en partie. Il restait cependant encore quelques pages exemptées, notamment celles au titre desquelles le secret professionnel avait été invoqué en vertu de l'article 23 de la LAI. M. Blank a demandé un contrôle judiciaire de la Cour fédérale au sujet des pages manquantes.

Le juge Campbell, de la Cour fédérale, a confirmé la plupart des exceptions reconnues en première instance (*Blank c. Canada (ministère de la Justice)*, 2003 CFPI 462), mais ordonné la communication de quelques documents supplémentaires, notamment trois qui étaient protégés par le privilège relatif au litige. Le juge a estimé que le privilège relatif au litige prend fin avec le litige proprement dit. Il a conclu que, comme les accusations contre M. Black avaient

été abandonnées depuis longtemps, les documents assujettis au seul privilège relatif au litige n'étaient plus protégés. Le juge Campbell a pris acte du fait que ce privilège fait partie du secret professionnel aux termes de l'article 23 de la Loi et qu'il pouvait donc faire l'objet d'une exception. Mais, lorsque le privilège cesse d'exister en droit coutumier, il n'est plus applicable en vertu de la Loi.

M. Blank, désireux d'obtenir d'autres documents exemptés, a fait appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale. Le gouvernement a, lui aussi, fait appel concernant la question de savoir si le privilège relatif au litige cesse avec le litige et s'il devient, à ce moment là, inapplicable en vertu de l'article 23 de la Loi. La Cour d'appel fédérale a unanimement rejeté l'appel de M. Blank, mais elle était divisée sur l'appel du gouvernement. Les juges Pelletier et Décarý étaient d'avis que le privilège relatif au litige, bien que prévu à l'article 23 de la Loi, a une durée limitée et prend fin avec le litige proprement dit. Le juge Létourneau, dissident, a déclaré de son côté que le privilège est effectivement prévu à l'article 23 de la Loi, mais que, en droit coutumier, il ne s'y appliquait pas d'échéance dans le contexte d'une demande d'accès.

Selon le juge Létourneau, comme l'article 23 est discrétionnaire, il ne peut y avoir d'échéance non volontaire du privilège, puisque cela rendrait nul et non avenue ou du moins limiterait le pouvoir discrétionnaire conféré au gouvernement par la Loi. Il a conclu que, pour des raisons stratégiques, les demandeurs d'accès ne devraient pas pouvoir invoquer la Loi pour demander des documents qui, en temps normal, ne leur seraient pas accessibles par les moyens habituels. Il a fait remarquer que l'accès à des documents renvoyant à un litige posait des problèmes particuliers pour le genre d'actions entamées régulièrement par le gouvernement, particulièrement dans les instances pénales, puisque le gouvernement pouvait employer la même stratégie à l'égard de plusieurs parties en litige, lesquelles pourraient alors obtenir un avantage stratégique en faisant une demande d'accès. Le juge a recommandé que l'on évalue les intérêts concurrents dans chaque cas en vertu de la Loi. Il a cependant fait remarquer que le gouvernement n'avait pas produit d'éléments de preuve pour justifier l'exercice de son pouvoir de refuser des documents en l'espèce, que la Cour aurait pu évaluer.

La question de savoir si les documents protégés par le secret professionnel pouvaient être tronqués en vertu de l'article 25 de la Loi a été renvoyée pour réexamen à la Cour fédérale, où le juge Mosley a conclu ce qui suit dans *Blank c. Canada (ministère de la Justice)*, 2005 C.F. 1551 :

- Malgré le caractère primordial de l'article 25 de la Loi, il n'est pas raisonnable de s'attendre à prélever des entrefilets d'information sans liens les uns avec les autres. Si les documents protégés par le secret professionnel ne contiennent que

quelques mots ou phrases non protégés, il n'est pas nécessaire de les prélever. Le prélèvement en vertu de l'article 25 n'est exigible que s'il est raisonnable.

- Les renseignements fondamentaux contenus dans les documents protégés, comme, en l'espèce, une liste d'autres documents non susceptibles d'être protégés, peuvent être prélevés et communiqués. Il doit cependant s'agir de données distinctes et cohérentes qui ne puissent raisonnablement pas faire l'objet d'un privilège.
- Comme le gouvernement est tenu de communiquer ces renseignements dans le cadre d'une instance pénale, on ne peut considérer qu'il s'agit d'une levée du secret professionnel volontaire ou implicite.
- Dans le cadre de la Loi, une levée partielle du secret professionnel ne peut être considérée comme une levée complète aux fins de la communication.

Entre temps, le gouvernement a demandé et obtenu l'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. L'appel a été accueilli en avril 2005, et l'audition a eu lieu en décembre 2005. Le Commissaire à l'information était présent comme intervenant, au même titre que l'Advocates Society et le procureur général de l'Ontario. M. Blank se représentait lui-même.

Questions en litige

Le privilège relatif au litige, tel qu'il est prévu à l'article 23 de la Loi, est-il assujéti à une échéance?

Arguments

Le Commissaire à l'information a fait valoir que, selon la jurisprudence fédérale, le secret professionnel a deux volets. Il y a d'abord le privilège traditionnel du conseil juridique, qui protège les communications entre l'avocat et son client. Il y a ensuite le privilège relatif au litige, qui protège la préparation de la cause du client avec son avocat et qui prend fin lorsque le litige est réglé. Le Commissaire à l'information estimait avec les autres parties que les deux volets relevaient de l'article 23 de la Loi. Il estimait également, comme la Cour d'appel fédérale, que l'application du privilège est régie par le droit coutumier et qu'elle est assujéti à une échéance.

Le Commissaire à l'information a expliqué que l'idée de protéger indéfiniment le travail préparatoire de l'avocat du gouvernement était contraire à l'objet de la Loi et au principe selon lequel les exceptions à l'accès doivent être limitées et spécifiques. Il a ajouté que le pouvoir discrétionnaire de communiquer des

documents en vertu de l'article 23 doit également être exercé conformément à ces principes. Le Commissaire à l'information a fait remarquer que les communications entre avocat et client échangées dans le cadre de la préparation d'une cause seraient protégées par le volet du privilège ayant trait aux conseils juridiques non définis, de sorte qu'il n'était de toutes façons pas nécessaire de s'inquiéter de leur communication en vertu de la Loi.

À l'audition, le gouvernement a fait valoir qu'il fallait comprendre de la même façon les deux volets du privilège et qu'il n'était pas justifié d'imposer une échéance au privilège relatif au litige. Le procureur général de l'Ontario a appuyé cette prise de position. L'Advocates Society, par contre, était d'avis que les deux privilèges étaient si différents dans leur logique et leur portée qu'ils constituaient presque deux privilèges distincts, mais elle reconnaissait qu'ils étaient tous deux assujettis à l'article 23 de la Loi. La Society a également demandé à la Cour de formuler une série de directives raisonnées applicables au privilège relatif au litige et de circonscrire les types de documents qui y seraient assujettis, compte tenu des exigences juridiques modernes.

M. Blank a demandé la communication du maximum de documents possibles en vertu de la Loi.

Issue de l'affaire

La Cour suprême a mis sa décision en délibéré. Nous rendrons compte de l'issue de cette affaire dans le prochain rapport annuel.

C. Modifications législatives

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

La définition de « gouvernement autochtone », au paragraphe 13(3) de la Loi, comprend désormais deux autres gouvernements autochtones. Le projet de loi gouvernemental C-14 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 15 février 2004 et est entré en vigueur le 4 août 2005 [TR/2005-0054]. Le projet de loi gouvernemental C-56 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi portant sur la mise en vigueur de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et de l'Accord sur le traitement fiscal des Inuit du Labrador*, a reçu la sanction royale le 23 juin 2005 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2005 [TR/2005-0117].

C'est ainsi que le paragraphe 13(3) de la Loi se lit comme suit :

Définition de « gouvernement autochtone »

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

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

Le projet de loi gouvernemental C-11 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs dans le secteur public*, a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005 [Lois du Canada (2005), ch. 46] et entrera en vigueur au moment de sa proclamation. Ce projet de loi modifiera l'article 16 de la Loi en y ajoutant ce qui suit au paragraphe (1) :

- (1.1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de cinq ans lors de la demande et contenant :
 - (a) des renseignements préparés dans le cadre d'une divulgation d'actes répréhensibles faite en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ou d'une enquête menée sous le régime de la même loi;
 - b) des renseignements obtenus par un supérieur hiérarchique, par un agent supérieur désigné en application du paragraphe 10(2) de la même loi ou par le commissaire à l'intégrité du secteur public et ayant trait à une telle divulgation ou enquête menée, si les documents révèlent l'identité du fonctionnaire qui a fait la divulgation ou qui a collaboré à l'enquête, ou sont susceptibles d'en révéler l'identité.

Le projet de loi gouvernemental C-25 (37^e Législature, 2^e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de*

gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003 et les articles 224 et 225 sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2005 [TR/2005-0024]. Le projet de loi modifie :

- les paragraphes 55(4) et 57(4) de la Loi en remplaçant l'expression « Public Service of Canada » par « federal public administration » dans la version anglaise (article 224);
- le paragraphe 55(3) de la Loi en remplaçant l'expression « Public Service » par « public service » dans la version anglaise, sauf dans les expressions « Public Service corporation », « *Public Service Employment Act* », « Public Service Pension Fund » et « *Public Service Superannuation Act* » (article 225).

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

Le projet de loi gouvernemental C-78 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi concernant la gestion des urgences et modifiant et abrogeant certaines lois*, propose de modifier le paragraphe 20(1) de la Loi pour y ajouter ce qui suit à la suite de l'alinéa b) :

*b.1) des renseignements qui, d'une part, sont fournis à une institution fédérale par un tiers en vue de l'élaboration, la mise à jour, la mise à l'essai ou la mise en oeuvre par celle-ci de plans de gestion des urgences au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des urgences* et, d'autre part, portent sur la vulnérabilité des bâtiments ou autres ouvrages de ce tiers ou de ses réseaux ou systèmes, y compris ses réseaux ou systèmes informatiques ou de communication, ou sur les méthodes employées pour leur protection (...).*

Le projet de loi prévoit également de modifier la disposition de dérogation au principe de l'intérêt public, au paragraphe 20(6), comme suit :

20(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés à l'un des alinéas (1)*b) à d)*

a) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé ou la sécurité publiques ou la protection de l'environnement;

b) les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à la sécurité de ses ouvrages, réseaux ou systèmes, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

(2005, projet de loi C-78, article 8; a fait l'objet d'une première lecture le 17 novembre 2005).

Modifications touchant les annexes I et II

Au cours de l'exercice 2005-2006, de nouvelles institutions fédérales sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, abolies, ont été rayées de la liste. D'autres interdictions de communication ont été ajoutées à la liste des dispositions de l'annexe II. Les modifications suivantes ont été apportées aux annexes I et II de la Loi.

Par décret établi en vertu du paragraphe 77(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* (Gazette du Canada, Partie II, TR/2005-75, en vigueur le 21 septembre 2005, décret 2005-1489), l'annexe I a été modifiée, et les institutions gouvernementales suivantes ont été ajoutées, par ordre alphabétique, à la rubrique « Autres institutions gouvernementales » :

Canada Development Investment Corporation/Corporation de développement des investissements du Canada

Canadian Race Relations Foundation/Fondation canadienne des relations raciales

Cape Breton Development Corporation/Société de développement du Cap-Breton

Cape Breton Growth Fund Corporation/Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton

Enterprise Cape Breton Corporation/Société d'expansion du Cap-Breton

Marine Atlantic Inc./Marine Atlantique S.C.C.

Old Port of Montreal Corporation Inc./Société du Vieux-Port de Montréal Inc.

Parc Downsview Park Inc./Parc Downsview Park Inc.

Queens Quay West Land Corporation/Queens Quay West Land Corporation

Ridley Terminals Inc./Ridley Terminals Inc.

Ce décret était accompagné du Résumé de l'étude d'impact de la réglementation suivant :

Le président du Conseil du Trésor a demandé que les dix sociétés d'État suivantes soient ajoutées à l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'annexe de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : la Corporation de développement des investissements du Canada, la Fondation canadienne des relations raciales, la Société de développement du Cap-Breton, la Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton, la Société d'expansion du Cap-Breton, Marine Atlantique S.C.C., la Société du Vieux-Port de Montréal Inc., Parc Downsview Park Inc., Queens Quay West Land Corporation et Ridley Terminals Inc.

Le 17 février 2005, le président du Conseil du Trésor, Reg Alcock, a déposé à la Chambre des communes un rapport sur la gouvernance des sociétés d'État intitulé *Répondre aux attentes des Canadiens et des Canadiennes — Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État canadiennes*. Ce rapport contient 31 mesures conçues pour renforcer considérablement la gouvernance et la reddition des comptes des sociétés d'État canadiennes. L'une des mesures consiste à étendre la *Loi sur l'accès à l'information* (et par conséquent, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) aux dix sociétés d'État en question au moyen d'un décret.

Le projet de loi gouvernemental C-9 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*, a reçu la sanction royale le 23 juin 2005 et est entré en vigueur le 5 octobre 2005 [TR/2005-101]. Le paragraphe 18(7) prévoit qu'un renvoi à l'ancien organisme est réputé être un renvoi au nouvel organisme : il n'est pas nécessaire de modifier l'annexe I, car le nom de l'Agence est déjà inscrit à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* ».

Le projet de loi gouvernemental C-22 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant le ministère du Développement social et modifiant et abrogeant certaines lois*, a reçu la sanction royale le 20 juillet 2005 et est entré en vigueur le 5 octobre 2005 [TR/2005-97]. L'article 42 du projet de loi modifie l'annexe I en y ajoutant, à la rubrique « *Ministères et ministères d'État* » l'inscription : « Department of Social Development / Ministère du Développement social ». Les articles 43 et 44 modifient respectivement l'annexe II en remplaçant le renvoi à l'article 104 (en face de *Régime de pensions du Canada*) par un renvoi au paragraphe 104.01(1) et le renvoi à l'article 33 (en face de *Loi sur la sécurité de la vieillesse*) par un renvoi au paragraphe 33.01(1).

Le projet de loi gouvernemental C-23 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences et modifiant et abrogeant certaines lois*, a reçu la sanction royale le 20 juillet 2005 et est entré en vigueur le 5 octobre 2005 [TR/2005-99]. L'article 58 modifie l'annexe I en y supprimant ce qui suit à la rubrique « *Ministères et ministères d'État* » : « Department of Human Resources Development / Ministère du Développement des ressources humaines ». L'article 59 modifie l'annexe I en y ajoutant ce qui suit, par ordre alphabétique, à la rubrique « *Ministères et ministères d'État* » : « Department of Human Resources and Skills Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ». L'article 60 modifie l'annexe I en y supprimant ce qui suit à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* » : « Department of Human Resources and Skills Development / Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ». Par ailleurs, l'article 61 modifie l'annexe II en y

supprimant le renvoi à « *Department of Human Resources Development Act/Loi sur le Ministère du Développement des ressources humaines* » et le renvoi correspondant à l'article 33.5.

Le projet de loi gouvernemental C-26 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant l'Agence des services frontaliers du Canada*, a reçu la sanction royale le 2 novembre 2005. L'article 16 et le paragraphe 19(1) sont entrés en vigueur le 12 décembre 2005. Il n'est pas nécessaire de modifier l'annexe I, car l'ancien organisme (Agence des services frontaliers du Canada) est déjà inscrit à l'annexe I. Tout renvoi à l'ancien organisme est réputé être un renvoi au nouvel organisme et à toute ordonnance du gouverneur en conseil rendue en vertu de l'alinéa b) de la définition de « responsable » à l'article 3 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le projet de loi gouvernemental C-43 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement*, a reçu la sanction royale et est entré en vigueur le 29 juin 2005 (Lois du Canada (2005), ch. 30). L'article 88 modifie l'annexe I en y ajoutant ce qui suit à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* » : « Canada Emission Reductions Incentives Agency / Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions ».

Le projet de loi gouvernemental C-6 (37^e Législature, 3^e session), intitulé *Loi concernant la procréation assistée et la recherche connexe*, a reçu la sanction royale le 29 mars 2004. L'article 72 est entré en vigueur le 12 janvier 2006 [TR/2004-49]. Cette disposition modifie l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* en y ajoutant ce qui suit, par ordre alphabétique, à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* » : « Assisted Human Reproduction Agency of Canada / Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée ».

Le projet de loi gouvernemental C-25 (37^e Législature, 2^e session), intitulé *Loi modernisant le régime de l'emploi et des relations de travail dans la fonction publique, modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur le Centre canadien de gestion et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois*, a reçu la sanction royale le 10 novembre 2003. L'article 88 est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005 [TR/2005 0024]. Cette disposition modifie l'annexe I de la Loi en y remplaçant, dans la version anglaise, le renvoi à « Public Service Staff Relations Board » (rubrique « *Autres institutions gouvernementales* ») par le renvoi à « Public Service Labour Relations Board ».

Le projet de loi gouvernemental C-6 (37^e Législature, 2^e session), intitulé *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence*, a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003. Les articles 78 et 79, une fois proclamés (ils n'étaient pas encore entrés en vigueur au 31 mars 2006), modifieront l'annexe I en y ajoutant, à la rubrique « Autres institutions gouvernementales » : « Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims / Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations ». Ils modifieront également l'annexe II en y ajoutant un renvoi à « *Specific Claims Resolution Act / Loi sur le règlement des revendications particulières* » et un renvoi correspondant à l'article 38 et aux paragraphes 62(2) et 75(2) de cette Loi.

Par décret C.P. 2006-44 publié le 6 février 2006, l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* est modifiée par suppression du ministère du Commerce international à la rubrique « *Autres institutions gouvernementales* ».

Modifications touchant les annexes I et II

Au cours de la 38^e Législature, un certain nombre de modifications législatives ont été proposées concernant les annexes I et II de la *Loi sur l'accès à l'information*. Aucun progrès n'a été enregistré au cours de l'exercice 2005-2006 concernant le projet de loi gouvernemental C-31 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi constituant le ministère du Commerce international et apportant des modifications connexes à certaines lois*, et le projet de loi gouvernemental C-32 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois* (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2004-2005, pages 72-73).

Le projet de loi gouvernemental C-62 (38^e Législature, 1^{re} session), intitulé *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et d'autres lois en conséquence*, modifie l'annexe II de la *Loi sur l'accès à l'information* en y remplaçant le renvoi aux paragraphes 4.79(1) et 6.5(5) (en face du renvoi à la *Loi sur l'aéronautique*) par toute une série d'interdictions supplémentaires de communication énumérées comme suit : « paragraphe 4.79(1), articles 5.392 et 5.393, paragraphes 5.394(2), 5.397(2), 6.5(5), 22(2) et 24.1(4) et article 24.7 ». (Le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture le 28 septembre 2005.)

Modifications du décret sur la désignation des responsables d'institutions gouvernementales

L'annexe de la *Loi sur l'accès à l'information* intitulée *Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales* est modifiée par l'ajout de ce qui suit, par ordre numérique (Gazette du Canada, Partie II, TR/2005-75, en vigueur le 21 septembre 2005, décret 2005-1491) :

Article	Colonne I Institution gouvernementale	Colonne II Poste
12.1	Canada Development Investment Corporation <i>Corporation de développement des investissements du Canada</i>	Chairman <i>Président</i>
28.2	Canadian Race Relations Foundation <i>Fondation canadienne des relations raciales</i>	Executive Director <i>Directeur général</i>
32.	Cape Breton Development Corporation <i>Société de développement du Cap-Breton</i>	President and Chief Executive Officer <i>Président et premier dirigeant</i>
32.1	Cape Breton Growth Fund Corporation <i>Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton</i>	Chief Executive Officer <i>Premier dirigeant</i>
38.1	Enterprise Cape Breton Corporation <i>Société d'expansion du Cap-Breton</i>	Vice-President <i>Vice-président</i>
52.1	Marine Atlantic Inc. <i>Marine Atlantique S.C.C.</i>	President and Chief Executive Officer <i>Président et premier dirigeant</i>
75.4	Old Port of Montreal Corporation Inc. <i>Société du Vieux-Port de Montréal Inc.</i>	President and Chief Executive Officer <i>Président et premier dirigeant</i>
76.001	Parc Downsview Park Inc. <i>Parc Downsview Park Inc.</i>	President and Chief Executive Officer <i>Président et premier dirigeant</i>
87.2	Queens Quay West Land Corporation <i>Queens Quay West Land Corporation</i>	Senior Vice-President <i>Vice-président principal</i>
89.	Ridley Terminals Inc. <i>Ridley Terminals Inc.</i>	President <i>Président</i>

CHAPITRE VI

Les Services intégrés

Les Services intégrés fournissent des services financiers, de gestion des ressources humaines, de gestion de l'information et de technologie de l'information et des services administratifs généraux à l'appui de la principale activité du Commissariat à l'information. Ces services sont indispensables au Commissariat pour gérer stratégiquement ses opérations, remplir son mandat, répondre aux attentes des parlementaires et des Canadiens et réaliser ses objectifs stratégiques. Ils constituent également l'importante infrastructure qui appuie la fonction décisionnelle du Commissariat et lui permet de prendre des mesures administratives à l'échelle du gouvernement.

Comme nous l'avons déjà dit dans ce rapport, le Commissariat manque de ressources depuis plusieurs années. Les Services intégrés ont étroitement collaboré avec les gestionnaires opérationnels pour circonscrire toutes les économies possibles sans compromettre les obligations législatives du Commissariat et les normes de service professionnelles en vigueur.

Les Services financiers

D'autres structures de gouvernance et de responsabilisation ont été mises en place, par exemple le cadre de gestion et de responsabilisation (CGR).

Nous avons continué de rendre compte des activités financières conformément aux politiques, aux directives et aux normes du gouvernement, et, au cours de la période visée, le Commissariat a fait l'objet de sa troisième vérification annuelle, effectuée par le Bureau du vérificateur général (BVG). On peut se procurer un exemplaire des résultats de la vérification en s'adressant à nos bureaux ou en consultant le site du Commissariat.

Les Ressources humaines

La principale activité du service des Ressources humaines au cours de l'exercice 2005-2006 a été la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*.

Au cours de la période visée par ce rapport, l'ensemble des politiques, des délégations des Ressources humaines, des instruments de règlement des différends, etc. ont été mis à jour en fonction des modifications administratives associées à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*. En outre, tout le personnel du Commissariat a reçu une formation à cet égard.

La technologie de l'information

Pour gérer le grand nombre de cas provenant de tous les coins du pays, le Commissariat s'appuie sur des systèmes et des instruments technologiques automatisés et à jour qui permettent aux décideurs et aux employés de partager et d'échanger des renseignements, d'étayer la préparation des cas, de gérer l'acheminement des dossiers à travers les divers stades de la procédure, et de communiquer et de se concerter avec les parties intéressées.

Au cours de la période observée, la Direction générale de la technologie de l'information a mis à niveau son Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information (SGDDI), l'Application intégrée des enquêtes (AIE), qui est son principal système de repérage des cas, et son Système de suivi judiciaire (SSJ).

En outre, la Direction générale de la technologie de l'information a amélioré la sécurité du site Web du Commissariat en y introduisant des logiciels anti-pourriel et anti-espioniciels.

Les Services administratifs

Au cours de la période observée, les Services administratifs se sont efforcés de garantir que les acquisitions étaient justes, transparentes et rentables.

Le projet pilote de financement

Comme il en a déjà été question dans le rapport, un Comité de la Chambre des communes sur le financement des hauts fonctionnaires du Parlement a été créé. Les Services intégrés jouent un rôle central dans la coordination des communications avec le comité et avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et dans la préparation et la présentation des demandes de ressources du Commissariat et de leur justification.

Le tableau 1 résume l'utilisation du budget de fonctionnement et des ETP (équivalents à temps plein) du Commissariat au cours de l'exercice 2005-2006. Le tableau 2 est une ventilation de l'utilisation des ressources par catégorie de dépenses.

Tableau 1 – Ressources par activité (2005-2006)

	Utilisation des ETP	Pourcentage	Budget de fonctionnement*	Pourcentage
Accès à l'information gouvernementale	41,8	79 %	4 027 355 \$	78 %
Services intégrés **	11,0	21 %	1 160 987 \$	22 %
Total du crédit du programme d'accès	52,8	100 %	5 188 342 \$	100 %

* À l'exclusion des avantages sociaux des employés

** La partie non-salariale du budget de fonctionnement des Services intégrés comprend environ 90 % des dépenses liées au programme.

Tableau 2 – Détails par article de dépense (2005-2006)

	Article courant	Services intégrés	Accès à l'information gouvernementale	Total
Salaires	01	754 190	3 358 688	4 112 878
Transports et communications	02	71 087	66 256	137 343
Information	03	1 653	57 583	59 236
Services spécialisés	04	155 191	443 303	598 494
Locations	05	9 784	19 747	29 531
Entretien et réparations	06	54 988	24 554	79 542
Matériel et fournitures	07	31 912	39 023	70 935
Acquisition de machines et d'équipement	09	81 915	15 684	97 599
Autres subsides et paiements	12	267	2 517	2 784
Total du crédit du programme d'accès		1 160 987	4 027 355	5 188 342

Remarques :

1. À l'exclusion du régime d'avantages sociaux des employés (RASE).
2. Les dépenses n'incluent pas les rajustements de fin d'année.
3. Les dépenses des Services intégrés au titre des articles courants 02-12 représentent surtout des dépenses liées au programme (environ 90 %).