

**Vérification conjointe du processus de consultation relatif à
l'accès à l'information et à la protection des renseignements
personnels contenus dans les documents confidentiels du cabinet**

Rapport final

Le 28 janvier 2019

© Bureau du Conseil privé, 2019
Tous droits réservés

Toute demande de permission pour reproduire ce document doit être adressée au Bureau du Conseil privé.

This publication is also available in English:
Joint audit of the Access to Information and Privacy consultation process in Cabinet
Confidences

CP22-181/2019F-PDF
ISBN 978-0-660-31292-7

Table des matières

Résumé

- 1. Énoncé de conformité1
- 2. Remerciements1
- 3. Contexte1
- 4. Objectif de la vérification.....5
- 5. Portée de la vérification.....5
- 6. Méthode de vérification.....6
- 7. Constatations, recommandations et réponse et plan d’action de la direction.....6
 - 7.1 Rapidité d’exécution 6
 - 7.2 Uniformité des conseils..... 7
 - 7.3 Processus de plainte..... 9
 - 7.4 Surveillance 11
 - 7.5 Protocoles de sécurité..... 11
- 8. Opinion du vérificateur12
- Annexe A – *Loi sur l’accès à l’information et Loi sur la protection des renseignements personnels* 15
- Annexe B - Critères de vérifications.....17
- Annexe C – Acronymes15

Résumé

Introduction

Fondées sur les principes de l'ouverture et de la transparence, la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP) donnent au public canadien un droit d'accès à la plupart des documents sous le contrôle du gouvernement du Canada. Plus précisément, la LAI et la LPRP prévoient l'accès à tous les renseignements contenus dans les documents relevant de certaines institutions fédérales, à moins que l'une de ses dispositions ne permette au responsable de l'institution de refuser de divulguer les renseignements ou n'exige qu'il le fasse, ou à moins que les documents (ou des parties de ceux-ci) ne soient totalement exclus en vertu des lois. Ces exclusions limitées s'appliquent lorsque la nécessité de restreindre l'accès à l'information a été jugée plus grande que la nécessité de l'accorder, comme dans le cas des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (communément appelés « documents confidentiels du Cabinet »). Afin de préserver la règle de confidentialité, l'article 69 de la LAI et l'article 70 de la LPRP prévoient que ces lois ne s'appliquent pas aux documents confidentiels du Cabinet. Les documents confidentiels du Cabinet comprennent les ordres du jour des réunions du Cabinet, les mémoires au Cabinet et les comptes rendus des décisions du Cabinet, entre autres, comme il est indiqué à l'annexe A.

Les conseillers juridiques du ministère de la Justice et du Bureau du Conseil privé (BCP) jouent un rôle clé dans l'application des exclusions des documents confidentiels du Cabinet. Avant juillet 2013, tous les documents d'abord désignés comme pouvant contenir des renseignements confidentiels du Cabinet par les responsables de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) ont été examinés par les conseillers juridiques du ministère de la Justice afin de déterminer s'ils peuvent constituer des documents confidentiels du Cabinet. Après que les conseillers juridiques du ministère de la Justice aient fourni des conseils sur les documents du Cabinet pouvant contenir des renseignements confidentiels, tous ces documents ont été transmis au conseiller juridique du BCP pour qu'il prenne une décision finale quant à savoir s'ils constituaient des documents confidentiels du Cabinet.

Les demandes de consultation auprès des conseillers juridiques du BCP ont augmenté de façon constante en volume et en complexité au fil des ans, ce qui a créé un arriéré et des retards dans le processus de consultation. En 2013, le BCP a mis en place un processus de consultation décentralisé dans le cadre duquel les responsables de l'AIPRP consultent les conseillers juridiques du ministère de la Justice pour déterminer si les documents contiennent des exclusions en termes de renseignements confidentiels du Cabinet, et la consultation des conseillers juridiques du BCP se limite à des dossiers et à des circonstances précises. Dans le cadre de ce nouveau modèle décentralisé, le Centre du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels (CDIPRP) du ministère de la Justice et le Groupe juridique sur la confidentialité du Cabinet (GJCC) et le Bureau du conseiller juridique auprès du greffier du Conseil privé travaillent en collaboration pour améliorer continuellement le processus de consultation sur l'application des exclusions de divulgation des documents confidentiels du Cabinet.

Cette vérification conjointe a pour objectif de fournir une assurance raisonnable à l'égard du cadre de contrôle de gestion relatif au processus de consultation des conseillers juridiques du ministère de la Justice et du BCP au sujet de l'application de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet de toute divulgation en matière d'AIPRP.

Pour atteindre cet objectif, les processus et les pratiques établis par le BCP et le ministère de la Justice ont été évalués afin d'appuyer l'examen des documents à exclure d'une divulgation. Cependant, la vérification n'a pas touché les avis juridiques préparés par des avocats qui ont pour mandat de déterminer ce qui constitue ou non un document confidentiel du Cabinet. Au sein du ministère de la Justice, la vérification a porté sur le CDIPRP, qui est le centre d'expertise du ministère dans ce domaine du droit, ainsi qu'un échantillon des Services juridiques ministériels (SJM) qui sont consultés par leurs ministères clients sur l'application de l'exclusion relative aux documents confidentiels du Cabinet en réponse aux demandes en matière d'AIPRP. Au sein du BCP, la vérification comprenait le GJCC du Bureau du conseiller juridique auprès du greffier du Conseil privé.

Forces

Dans l'ensemble, le processus de consultation avec le BCP et les conseillers juridiques du ministère de la Justice est bien géré. Il fonctionne efficacement et plus rapidement qu'avant le changement de 2013. La direction du BCP et du ministère de la Justice a établi des mesures permettant de prendre des décisions cohérentes sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet. En 2014, la Division des opérations de la sécurité du BCP a également révisé et communiqué la Politique sur la sécurité des documents confidentiels du Cabinet du BCP concernant, entre autres, le traitement approprié des documents contenant des renseignements confidentiels du Cabinet. De plus, des mécanismes de surveillance sont en place.

Points à améliorer

Bien que le processus de consultation au sujet de l'application des exclusions de renseignements confidentiels du Cabinet soit appuyé par de saines pratiques de gestion, on peut faire mieux dans les lignes directrices publiées sur les enquêtes relatives aux plaintes. Malgré les directives claires sur le processus de consultation concernant l'application des exclusions des documents confidentiels du Cabinet, les conseillers juridiques du ministère de la Justice bénéficieraient de directives complémentaires pour les consultations liées aux plaintes concernant l'accès refusé aux documents confidentiels du Cabinet.

Opinion et conclusion de la vérification

Cette vérification conjointe a pour objectif de fournir des garanties à l'égard du cadre de contrôle de gestion du processus de consultation des conseillers juridiques du ministère de la Justice et du BCP concernant l'application de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet de toute divulgation en matière d'AIPRP. Avec l'introduction du nouveau modèle décentralisé en 2013, des contrôles efficaces ont été établis pour améliorer la rapidité des consultations. Ces contrôles sont conçus pour appuyer des décisions cohérentes d'exclusion des documents confidentiels du Cabinet par le BCP et les conseillers juridiques du ministère de la Justice dans un modèle décentralisé. Le conseiller juridique du ministère de la Justice, en collaboration avec le CDIPRP, consulte le conseiller juridique du BCP dans des circonstances comme des décisions complexes conformes aux exigences énoncées dans le Manuel de l'AIPRP du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). La Division des opérations de la sécurité du BCP a également revu et communiqué la Politique sur la sécurité des documents confidentiels du Cabinet du BCP. De plus, le BCP et le ministère de la Justice ont établi des mécanismes de surveillance

au niveau stratégique et opérationnel pour demeurer au courant de l'état des pratiques et des contrôles de gestion, et appuyer la prise de décisions. Il existe une possibilité d'élaborer des directives complémentaires pour les consultations relatives aux plaintes afin de favoriser une méthode commune dans l'ensemble des SJM.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec les résultats et les recommandations présentés dans le présent rapport, et elle a élaboré un plan d'action de la direction afin d'y répondre. Le plan d'action de la direction a été intégré au présent rapport.

1. Énoncé de conformité

Selon notre jugement professionnel, la vérification a été effectuée conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes* et à la *Politique et la Directive sur la vérification interne* du Conseil du Trésor, comme en témoignent les résultats du Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Présenté par :

Anne Weldon-Lacroix
Dirigeante principale de la vérification
Bureau du Conseil privé

Date

Inanc Yazar, CPA CGA, CIA, CRMA
Dirigeante principale de la vérification
Ministère de la Justice du Canada

Date

2. Remerciements

La dirigeante principale de la vérification, Bureau du Conseil privé (BCP), et le dirigeant principal de la vérification, le ministère de la Justice, tiennent à remercier les équipes de vérification et les personnes qui ont contribué à cet engagement, en particulier les employés qui ont fourni des idées et des commentaires dans le cadre de cette vérification.

3. Contexte

Autorisation relative à la vérification

La présente vérification conjointe du processus de consultation sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (AIPRP) dans les documents confidentiels du Cabinet a été effectuée en collaboration avec la Division de la vérification et de l'évaluation du BCP et les Services de vérification interne du ministère de la Justice. Elle a été approuvée par le greffier du Conseil privé et par le sous-ministre de la Justice à l'égard des plans de vérification en fonction du risque de leur ministère respectif qui couvrent les années 2016-2017 à 2018-2019.

Le Cabinet du Canada et le principe du secret ministériel

Par convention constitutionnelle, le Cabinet du Canada est un ensemble de conseillers qui établit les politiques et les priorités du gouvernement fédéral pour le pays. Le Cabinet est la tribune où le premier ministre établit le consensus entre les ministres du gouvernement.

Au cours des réunions du Cabinet, le premier ministre et ses collègues ministres participent à des discussions franches sur diverses questions. La liberté d'expression est l'une des règles de base pour la conduite des affaires du Cabinet et a été reconnue par la Cour suprême du Canada en 2002 comme étant essentielle à un bon gouvernement.

Portée de la protection des documents confidentiels du Cabinet

Fondées sur les principes de l'ouverture et de la transparence, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* donnent au public canadien un droit d'accès à la plupart des documents qui relèvent du gouvernement du Canada. La LAI accorde ce droit d'accès conformément aux principes suivants : le public a le droit de consulter les documents de l'administration fédérale; les exceptions indispensables qui restreignent ce droit sont précises et limitées; les décisions relatives à la communication sont susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. La LPRP a pour objet de protéger les renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de donner aux individus le droit d'accès aux renseignements personnels qui les concernent.

Ensemble, la LAI et la LPRP prévoient l'accès à tous les renseignements contenus dans les documents contrôlés par les institutions fédérales, à moins qu'il n'y ait une disposition particulière permettant ou exigeant que l'autorité de l'institution fédérale responsable de l'information refuse de communiquer l'information, ou à moins que les documents (ou une partie de ceux-ci) ne soient complètement exclus de l'application des lois. Ces exclusions limitées s'appliquent lorsque la nécessité de restreindre l'accès à l'information a été jugée plus grande que la nécessité de l'accorder, comme dans le cas des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (communément appelés « documents confidentiels du Cabinet »). Afin de préserver la règle de confidentialité, l'article 69 de la LAI et l'article 70 de la LPRP prévoient que ces lois ne s'appliquent pas aux documents confidentiels du Cabinet.

Les documents confidentiels du Cabinet sont définis dans la LAI et la LPRP au moyen d'exemples de documents qui sont considérés comme des documents confidentiels du Cabinet (voir l'annexe A). Les documents confidentiels du Cabinet comprennent des renseignements contenus dans les documents du Cabinet administrés par le BCP. Ces documents, qui font partie du Système des dossiers du Cabinet, comprennent notamment les ordres du jour des réunions du Cabinet, les mémoires au Cabinet et les comptes rendus des décisions du Cabinet. Les documents confidentiels du Cabinet peuvent également figurer dans d'autres documents à l'extérieur du Système des documents du Cabinet, y compris les projets de loi, la correspondance entre les ministres sur des questions relatives aux décisions du gouvernement et les documents d'information et les conseils aux ministres sur des questions qui sont présentées ou proposées au Cabinet.

Bien que la LAI et la LPRP comprennent des listes de documents qui sont considérés comme des documents confidentiels du Cabinet, il peut être très complexe de déterminer si un document en particulier (ou une partie de ce document) est un document confidentiel du Cabinet et s'il devrait ou non être exclu d'une demande d'accès à l'information ou de protection des renseignements personnels. Il est donc nécessaire d'examiner attentivement le contenu du document et de tenir compte de son objet et de son contexte pour déterminer s'il peut faire l'objet d'une exclusion en vertu de la LAI ou de la LPRP à titre de document confidentiel du Cabinet.

Comme il est décrit dans la Politique sur l'accès à l'information et la Politique sur la protection de la vie privée du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), le greffier du Conseil privé est responsable des politiques sur l'administration des documents confidentiels du Cabinet. Pour aider le greffier à s'acquitter de cette responsabilité, le BCP a établi un processus de consultation pour l'examen des

documents lorsque des renseignements qui peuvent être considérés comme des renseignements confidentiels du Cabinet sont déterminés en réponse à une demande en matière d'AIPRP.

Processus de consultation – 1983 à juillet 2013

Lorsque la LAI et la LPRP ont été adoptées en 1983, les institutions fédérales ont reçu le pouvoir administratif de déterminer les documents qui constituaient des documents confidentiels du Cabinet et d'appliquer les exclusions énoncées à l'article 69 de la LAI et à l'article 70 de la LPRP. Ils ne consulteraient que le conseiller juridique du ministère de la Justice, qui consulterait à son tour le conseiller juridique du BCP, en cas de doute quant à savoir si un document est un document confidentiel du Cabinet.

En 1986, le BCP a joué un rôle plus important dans la détermination de ce qui constitue un document confidentiel du Cabinet. Dans le cadre de ce nouveau processus, le conseiller juridique du ministère de la Justice était tenu de consulter le conseiller juridique du BCP lorsqu'un éventuel document confidentiel du Cabinet était identifié dans le contexte d'une demande d'accès à l'information. L'élargissement du rôle du BCP a été attribué à des institutions qui réclamaient l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet pour des documents qui ne se qualifiaient pas comme tels.¹

Les directives du SCT publiées en 1993, et en vigueur jusqu'en 2013, ont renforcé le rôle du BCP dans l'exercice des exclusions de renseignements confidentiels du Cabinet pour les demandes en matière d'AIPRP. Chaque institution fédérale, lorsqu'elle examinait des documents en vertu d'une demande en matière d'AIPRP, devait déterminer si la totalité ou une partie de ces documents pouvait constituer un document confidentiel du Cabinet. Tous les documents pouvant constituer des documents confidentiels du Cabinet devaient être soumis à l'examen du conseiller juridique du ministère de la Justice. Lorsque les conseillers juridiques du ministère de la Justice ont convenu que les documents pouvaient constituer un document confidentiel du Cabinet, les documents ont été envoyés aux conseillers juridiques du BCP. La décision de savoir si un document est un document confidentiel du Cabinet a été prise par les conseillers juridiques du BCP; conformément à la politique, les institutions fédérales n'ont pas été autorisées à décider de l'application de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet. Les demandes de consultation auprès des conseillers juridiques du BCP ont augmenté de façon constante en volume et en complexité au fil des ans, ce qui a créé un arriéré et des retards dans le processus de consultation. En 2013, le BCP a annoncé des changements au processus de consultation.

Processus de consultation actuel – de juillet 2013 à aujourd'hui

Le processus actuel de consultation sur l'AIPRP dans les documents confidentiels du Cabinet est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Contrairement au précédent, le processus actuel utilise une méthode plus décentralisée, fondée sur une utilisation plus efficace des ressources et sur le désir de réduire les délais de réponse aux demandes en matière d'AIPRP concernant des documents confidentiels du Cabinet.

Les bureaux de l'AIPRP au sein des institutions fédérales continuent d'être tenus de consulter leur conseiller juridique du ministère de la Justice lorsque des renseignements pouvant être considérés comme des renseignements confidentiels du Cabinet ont été identifiés en réponse à une demande en vertu de la LAI ou de la LPRP. Lorsqu'il consulte leurs conseillers juridiques du ministère de la Justice, le bureau de l'AIPRP leur explique pourquoi le dossier (ou une partie de ce dossier) devrait être exclu. Conformément à leur rôle, les conseillers juridiques avisent leurs clients si, à leur avis, l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet s'applique. Le bureau de l'AIPRP du BCP continue de consulter les

¹ Circulaire no 1986-23 du SCT.

conseillers juridiques du BCP pour savoir si les documents comprennent des documents confidentiels du Cabinet.

Lorsque des questions plus complexes se posent, les conseillers juridiques des Services juridiques ministériels (SJM) peuvent demander des conseils juridiques sur l'application de l'exclusion du secret du Cabinet au Centre de droit de l'information et de la protection des renseignements personnels (CDPIRP). Le mandat du CDPIRP consiste notamment à faciliter le travail effectué par les conseillers juridiques du ministère de la Justice qui se spécialisent dans ce domaine du droit dans l'ensemble du ministère de la Justice.

Contrairement à l'ancien processus qui obligeait les SJM à transmettre tous les documents confidentiels du Cabinet au BCP à des fins d'examen et de décision finale, dans le cadre du processus actuel, les conseillers du ministère de la Justice, en collaboration avec le CDPIRP, doivent consulter les conseillers juridiques du BCP dans les trois situations suivantes :

- en cas de doute sur la question de savoir si un document est un document confidentiel du Cabinet dans les cas comportant des situations complexes;
- s'il y a un désaccord entre les SJM et le bureau de l'AIPRP au sujet de la nature des renseignements; ou
- si les SJM sont d'avis que l'exception à l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet pour les documents de travail s'applique.

Processus de traitement des plaintes et exclusions appliquées

Si un demandeur se voit refuser l'accès à des documents auxquels il croit avoir un droit d'accès, il peut déposer une plainte. Dans de telles situations, un enquêteur du Commissariat à l'information du Canada ou du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada peut demander à voir les documents auxquels le demandeur s'est vu refuser l'accès. L'enquêteur ne peut toutefois pas avoir accès aux documents (ou à une partie de ceux-ci) pour lesquels une exclusion a été demandée en vertu de l'article 69 de la LAI ou de l'article 70 de la LPRP, selon le cas. Dans ces situations, l'enquêteur peut seulement demander la confirmation que les documents (ou une partie de ceux-ci) sont des documents confidentiels du Cabinet et une brève description des documents pour lesquels l'exclusion a été appliquée, qui constituent des représentations de l'institution, comme l'exige la Loi applicable.

Lorsqu'une institution fédérale reçoit une demande de confirmation du commissaire à l'information « Avis d'intention d'enquêter et résumé de la plainte » ou du commissaire à la protection de la vie privée, elle doit consulter son conseiller juridique du ministère de la Justice pour préparer la réponse. En cas de doute concernant la préparation de la réponse à une plainte, les conseillers juridiques peuvent communiquer avec le CDPIRP pour obtenir des conseils. Ensemble, ils doivent consulter les avocats du BCP au Bureau du conseiller juridique du greffier du Conseil privé si le BCP a participé à la consultation initiale.

Le Commissariat à l'information informe le BCP lorsqu'il entreprend une enquête sur l'application de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet. En 2016, le Commissariat à l'information a également commencé à inclure le CDPIRP dans ces avis. Lorsqu'un avis est reçu par le CDPIRP, il est transmis aux SJM pour qu'ils fassent un suivi auprès du bureau de l'AIPRP.

Demandes de consultation

Le SCT compile des données statistiques annuelles sur les demandes présentées aux institutions fédérales en vertu de la LAI et de la LPRP.

Nombre de consultations pangouvernementales sur les documents confidentiels du Cabinet (demandes traitées)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Consultations (LAI, art.69 et LPRP, art. 70)	1 005	1 055	1 384	1 314

Source : Rapport statistique sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels 2015-2016 du SCT (2011-2012 à 2014-2015).

4. Objectif de la vérification

Cette vérification conjointe a pour objectif de fournir une assurance raisonnable à l'égard du cadre de contrôle de gestion quant au processus de consultation des conseillers juridiques du ministère de la Justice et du BCP au sujet de l'application de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet de toute divulgation en matière d'AIPRP.

5. Portée de la vérification

La présente vérification conjointe porte sur le cadre des mécanismes internes de contrôle (c.-à-d. le cadre de contrôle de gestion) qui a été établi et qui est géré par le BCP et par le ministère de la Justice en ce qui concerne l'examen de documents en vue de leur exclusion de toute divulgation en application de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI) et de l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP). Toutefois, la vérification n'a pas évalué les conseils juridiques fournis par les conseillers juridiques du ministère de la Justice et du BCP au sujet de ce qui constitue ou non un document confidentiel du Cabinet.

Pour les besoins de la vérification, le processus de consultation sur l'AIPRP concernant les documents confidentiels du Cabinet débutera après que les documents confidentiels susceptibles d'être exclus auront été déterminés par les fonctionnaires ministériels qui répondent aux demandes en matière d'AIPRP. La vérification ne portera donc pas sur le rôle d'autres fonctionnaires ministériels du gouvernement (p. ex. les bureaux de l'AIPRP) au cours de la recherche initiale de possibles documents confidentiels du Cabinet. De plus, les activités de vérification menées par les représentants du SCT ont été exclues.

Au sein du ministère de la Justice du Canada, la vérification comprenait le CDPIRP, le centre d'expertise du Ministère dans ce domaine du droit, et un échantillon de SJM qui sont consultés par leurs ministères clients au sujet de l'utilisation de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet en réponse aux demandes d'AIPRP. Au sein du BCP, la vérification comprendra le GJCC du Cabinet, qui fait partie du Bureau du conseiller juridique auprès du greffier du Conseil privé, qui joue un rôle crucial dans le processus et qui donne des avis au bureau de l'AIPRP du BCP au sujet de l'application de l'exclusion relative aux documents confidentiels du Cabinet en réponse aux demandes d'AIPRP.

L'examen des dossiers comprenait un échantillon de consultations sur l'AIPRP pour les exclusions des documents confidentiels du Cabinet traitées en 2015-2016.

6. Méthode de vérification

L'équipe de vérification s'est acquittée de son mandat conformément à la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor ainsi qu'aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada. Voici les principales techniques de vérification utilisées :

- évaluation des risques de l'entité à vérifier;
- entrevues avec les principaux cadres et avocats du GJCC du BCP, du CDIPRP et un exemple des SJM du ministère de la Justice;
- examen des documents pertinents relatifs au processus de consultation sur l'AIPRP dans les documents confidentiels du Cabinet;
- un bref sondage auprès des conseillers juridiques désignés des SJM du ministère de la Justice;
- analyses des statistiques sur la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels publiées sur le site Web du gouvernement ouvert et dans les rapports statistiques sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels du SCT de 2011-2012 à 2014-2015; et
- un examen détaillé des dossiers de consultation confidentiels du Cabinet classés en 2015-2016 par le BCP et un échantillon des dossiers confidentiels du Cabinet classés en 2015-2016 par huit autres ministères (représentant plus de 55 % de toutes les consultations confidentielles du Cabinet pour cette période).

7. Constatations, recommandations et réponse et plan d'action de la direction

Cette section contient les résultats et les recommandations qui découlent de la vérification. La vérification s'est déroulée en fonction des éléments d'enquête et des critères de vérification recensés à la phase de planification, présentés à l'annexe B.

7.1 Rapidité d'exécution

Constatation 1

L'introduction d'un modèle décentralisé en 2013 a amélioré la rapidité des consultations liées à l'application des exclusions de divulgation des documents confidentiels du Cabinet.

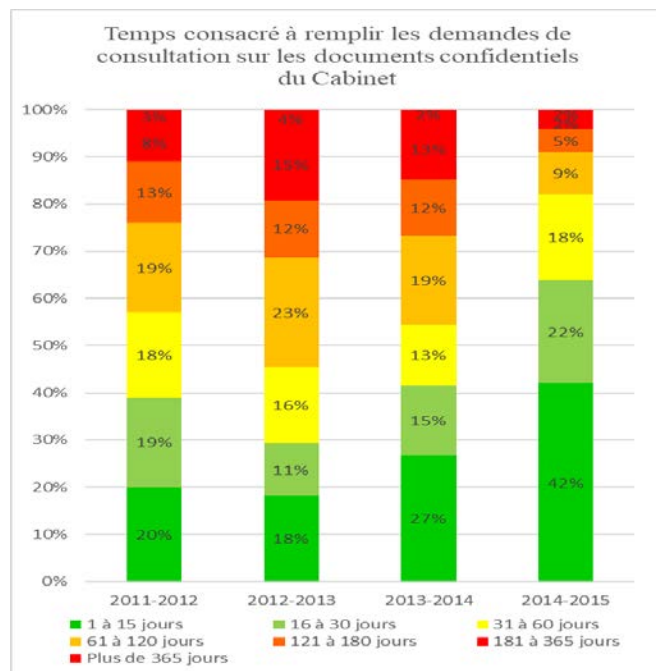
Le processus de consultation des avocats du ministère de la Justice doit être mené à terme en temps opportun afin de satisfaire aux exigences de la LAI et de fournir aux Canadiens qui ont présenté des demandes en vertu de la LAI une réponse en temps opportun.

L'un des principaux objectifs du modèle décentralisé actuel, selon lequel les avocats des SJM examinent les documents qui peuvent contenir des documents confidentiels du Cabinet, était de réduire les retards dans le traitement des demandes d'AIPRP.

Notre analyse de la durée des consultations confidentielles du Cabinet a révélé que, dans l'ensemble, les consultations se déroulent plus rapidement. La figure 1 illustre les réductions importantes des délais de traitement depuis la mise en œuvre du nouveau modèle décentralisé en 2013. Le pourcentage de consultations terminées dans un délai de 30 jours a plus que doublé entre 2012-2013 et 2014-2015. De plus, notre analyse des dossiers des consultations de 2015-2016 a révélé que les consultations menées

par les SJM échantillonnés étaient en moyenne terminées dans un délai de 23 jours, respectant ainsi l'exigence de 30 jours stipulée dans la LAI. En conclusion, le modèle décentralisé actuel a amélioré les délais de traitement des demandes de renseignements confidentiels du Cabinet, ce qui permet de répondre plus rapidement aux demandes des Canadiens en matière d'AIPRP.

Figure 1



Le nouveau modèle a également eu un effet positif au BCP. Les résultats de la vérification indiquent que le nouveau modèle a réduit la charge de travail du GJCC du BCP. Au cours du dernier exercice précédant les changements (2012-2013), le GJCC du BCP a reçu 1 308 demandes de consultation en matière d'AIPRP, soit 121 622 pages provenant de tous les ministères. Pour l'exercice 2015-2016, le GJCC a reçu 124 demandes de consultation relatives à l'AIPRP, soit 10 396 pages provenant de tous les ministères. Ce nouveau niveau d'activité représente une réduction de plus de 90 % du nombre de demandes et de pages de consultation en matière d'AIPRP présentées au GJCC par tous les ministères. Bien que la réduction de la charge de travail liée aux consultations officielles sur le GJCC du BCP ait été compensée par l'augmentation des consultations aux SJM du ministère de la Justice du Canada, des gains d'efficacité ont été réalisés grâce à la rapidité des demandes de consultation en tirant parti d'une méthode pangouvernementale.

7.2 Uniformité des conseils

Constataion 2

Le BCP et le ministère de la Justice ont établi des mécanismes pour appuyer des décisions cohérentes sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet.

Le modèle de gestion des exclusions des documents confidentiels du Cabinet est passé d'un modèle centralisé à un modèle décentralisé. L'augmentation du nombre de conseillers juridiques participant aux consultations selon un modèle décentralisé justifie l'établissement de mesures pour appuyer des décisions cohérentes sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet.

Le BCP et le ministère de la Justice se sont engagés à maintenir des décisions cohérentes sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet. Par conséquent, le BCP et le ministère de la Justice ont conçu et mis en œuvre plusieurs contrôles permettant de prendre des décisions cohérentes sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet dans l'ensemble des SJM. Il s'agit notamment du perfectionnement des compétences, des consultations supplémentaires, de la formation continue, des directives documentées; et de la création de groupes de travail.

Le BCP a mis en place une pratique exemplaire de formation d'avocats spécialisés dans la détermination des exclusions de renseignements confidentiels du Cabinet en désignant les conseillers juridiques spécialisés du GJCC du BCP pour conseiller le bureau de l'AIPRP du BCP sur toutes les exclusions de renseignements confidentiels du Cabinet. Le ministère de la Justice a adopté cette pratique exemplaire en désignant au moins un avocat des SJM pour conseiller ses clients de l'AIPRP sur toutes les exclusions possibles des documents confidentiels du Cabinet avec l'aide du CDIPRP, au besoin. Les avocats désignés reçoivent une formation spéciale, qui a été élaborée conjointement par le BCP et le CDIPRP afin d'assurer l'uniformité dans la détermination des exclusions des documents confidentiels du Cabinet. Une analyse des consultations confidentielles du Cabinet a révélé que la majorité des consultations de 2011-2012 à 2014-2015 ont été traitées dans les SJM de 12 ministères. Notre enquête auprès de ces SJM a révélé que, en 2015-2016, la plupart de ces SJM ont attribué des consultations confidentielles au Cabinet seulement aux conseillers juridiques désignés pour donner des conseils sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet.

Le BCP et le ministère de la Justice ont souligné la nécessité pour les conseillers juridiques du ministère de la Justice de mener des consultations supplémentaires avec les conseillers juridiques du BCP, dans des cas exceptionnels, afin d'assurer une plus grande cohérence dans les décisions relatives aux exclusions des documents confidentiels du Cabinet. Comme le prescrit le chapitre 13 du Manuel de l'AIPRP du SCT, les conseillers juridiques du ministère de la Justice, en collaboration avec le CDIPRP, doivent consulter leurs homologues du BCP dans les circonstances suivantes :

- en cas de doute sur la question de savoir si un document est un document confidentiel du Cabinet dans les cas comportant des situations complexes;
- s'il y a des divergences d'opinions entre les SJM et le bureau de l'AIPRP au sujet de la nature de l'information; ou
- si les SJM sont d'avis que l'exception à l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet pour les documents de travail s'applique.

Ces consultations supplémentaires contribuent à l'uniformité des dispositions sur les conseils juridiques en tirant parti de l'expertise centrale sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet des conseillers juridiques du BCP dans des circonstances exceptionnelles pour prendre une décision finale sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet. Un examen des dossiers liés aux consultations supplémentaires entre le BCP et les conseillers juridiques du ministère de la Justice a confirmé que ces derniers ont consulté les conseillers juridiques du BCP dans les circonstances susmentionnées, conformément aux exigences énoncées dans le Manuel de l'AIPRP.

Dans le cadre de son engagement à assurer l'uniformité de l'application des exclusions de renseignements confidentiels du Cabinet, le BCP et le ministère de la Justice ont collaboré à l'élaboration de séances de formation internes pour les avocats désignés pour donner des conseils sur les exclusions de renseignements confidentiels du Cabinet. Ces séances de formation sont offertes plusieurs fois par année pour aborder les concepts et les procédures clés que les conseillers juridiques doivent suivre, et elles ont obtenu un bon taux de participation. Une analyse a permis de déterminer que la

majorité des conseillers juridiques du ministère de la Justice désignés pour donner des conseils sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet ont reçu une formation périodique sur les documents confidentiels du Cabinet. De plus, au moment de la mise en œuvre du modèle décentralisé en 2013-2014, certains conseillers juridiques du ministère de la Justice ont travaillé en affectation au GJCC du BCP afin de mieux connaître l'application par le BCP des exclusions des documents confidentiels du Cabinet.

La Politique sur l'accès à l'information du gouvernement du Canada stipule que le greffier du Conseil privé est responsable des politiques sur l'administration des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Le BCP, le ministère de la Justice et le SCT ont collaboré à la mise à jour du chapitre 13 du Manuel de l'AIPRP du SCT. De plus, avec l'aide du GJCC, le CDIPRP a fourni un certain nombre de documents d'orientation, comme des présentations, des protocoles et une foire aux questions, pour appuyer la prestation uniforme de conseils juridiques.

Le ministère de la Justice reconnaît la complexité inhérente aux questions de confidentialité du Cabinet et les examens diligents des documents nécessaires pour appuyer la prestation uniforme de conseils juridiques. À cette fin, le ministère de la Justice a créé de façon proactive un groupe de travail sur la confidentialité des documents du Cabinet, auquel le GJCC participe généralement, pour discuter des nouveaux enjeux, des cas complexes et pour cerner les défis communs liés à la prestation de conseils juridiques. Le groupe de travail se réunit deux à trois fois par année et les conseillers juridiques désignés pour donner des conseils sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet considèrent généralement les séances utiles.

Ensemble, ces mécanismes sont un moyen de préserver la cohérence des conseils juridiques dans le cadre des consultations. En résumé, le ministère de la Justice et le BCP ont établi ensemble des mécanismes permettant une décision uniforme à l'égard d'exclusion des documents confidentiels du Cabinet. Cela permet de protéger les documents confidentiels du Cabinet et d'appuyer le fonctionnement du modèle de consultation décentralisé.

7.3 Processus de plainte

Constataion 3

Le chapitre 13 du Manuel de l'AIPRP fournit des directives détaillées sur le processus de consultation lié à l'application des exclusions de renseignements confidentiels du Cabinet. Il contient toutefois des procédures limitées que les conseillers juridiques du ministère de la Justice peuvent appliquer pendant les consultations liées aux enquêtes sur les plaintes. Il existe une possibilité d'élaborer des directives complémentaires pour les consultations relatives aux plaintes afin d'appuyer une méthode commune dans l'ensemble des SJM.

Selon les rapports statistiques sur l'AIPRP du SCT, 1 312 demandes de consultation sur les documents confidentiels du Cabinet ont été traitées dans l'ensemble des institutions fédérales en 2014-2015. La LAI permet aux demandeurs de déposer des plaintes au sujet du refus d'accès aux documents. En 2014-2015, le Commissariat à l'information a signalé que 35 plaintes avaient été déposées au sujet du refus d'accès à des documents réputés être des documents confidentiels du Cabinet. Lorsque des plaintes sont déposées, on peut demander aux institutions fédérales de confirmer si un document ou des parties d'un document sont des documents confidentiels du Cabinet. Le chapitre 13 du Manuel de l'AIPRP du SCT énonce les responsabilités, les pouvoirs et les responsabilités du BCP et du ministère de la Justice en ce qui a trait à l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet des demandes d'AIPRP. Il fournit

également des directives générales sur le processus de traitement des plaintes, y compris l'obligation de consulter les conseillers désignés pour donner des conseils sur les consultations confidentielles du Cabinet en cas de plainte. Toutefois, il ne contient aucune procédure sur la méthode que doit suivre le conseiller juridique désigné pour donner des conseils sur les consultations confidentielles du Cabinet pendant les consultations relatives aux plaintes.

Les conseillers juridiques désignés pour donner des conseils sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet ont fait état de différentes approches pendant les consultations relatives aux plaintes. Par exemple, à la réception d'une plainte, le même conseiller refait l'examen pour valider ses recommandations initiales. Une autre méthode était axée uniquement sur l'examen de la réponse de l'AIPRP au commissaire à l'information pour confirmer qu'elle ne contenait aucun renseignement confidentiel du Cabinet.

En l'absence d'attentes claires quant au traitement des consultations liées aux plaintes, il se peut que ces consultations ne soient pas traitées de façon uniforme au moyen d'une approche commune dans l'ensemble des SJM. Le conseiller désigné pour donner des conseils sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet bénéficierait de directives complémentaires explicites visant à appuyer une méthode commune pour le traitement des consultations liées aux plaintes.

Recommandation 1

On recommande que le sous-ministre adjoint du Secteur du droit public et des services législatifs travaille en collaboration avec le conseiller juridique du greffier du Conseil privé pour :

Élaborer des lignes directrices à l'appui d'une approche commune pour l'examen par les conseillers juridiques du ministère de la Justice des dossiers exclus qui font l'objet de plaintes.

Réponse et plan d'action de la direction

Le sous-ministre adjoint du Secteur du droit public et des services législatifs demandera au CDIPRP de collaborer avec le Bureau du conseiller juridique auprès du greffier du Conseil privé afin d'élaborer les directives de la méthode coordonnée à suivre par les conseillers juridiques du ministère de la Justice lorsqu'ils sont consultés par les clients au sujet de documents exclus (c.-à-d. des documents confidentiels du Cabinet) qui font l'objet de plaintes. Les représentants du CDIPRP et du BCP travailleront également en collaboration avec le SCT pour veiller à ce que toute orientation à l'intention des avocats du ministère de la Justice soit complémentaire à celle qui s'applique aux bureaux de l'AIPRP.

Bureau(s) de première responsabilité

Sous-ministre adjoint (Secteur du droit public et des services législatifs), en collaboration avec le Bureau du conseiller juridique du greffier du Conseil privé.

Échéance

Juin 2019

7.4 Surveillance

Constatation 4

Des mécanismes de surveillance sont en place pour appuyer le processus de consultation sur les documents confidentiels du Cabinet.

La participation de la direction aux activités de surveillance est essentielle pour maintenir une connaissance continue de l'état des pratiques et des contrôles de gestion. Elle permet également de mieux comprendre l'efficacité des pratiques de gestion qui fournissent de l'information solide pour la prise de décisions.

Des mécanismes sont en place pour faciliter la surveillance du processus de consultation des documents confidentiels du Cabinet. Le BCP et le ministère de la Justice ont établi de solides voies de communication entre les ministères en ce qui concerne le processus de consultation. Aux deux semaines, le GJCC du BCP et le CDIPRP du ministère de la Justice tiennent des rencontres pour discuter de dossiers particuliers et de questions liées aux processus. De plus, le GJCC du BCP et le CDIPRP du ministère de la Justice se réunissent également chaque mois avec le SCT pour discuter de questions liées au processus de consultation. Le CDIPRP du ministère de la Justice est également tenu au courant des défis opérationnels et/ou des possibilités liés aux consultations sur les documents confidentiels du Cabinet au moyen du groupe de travail sur les documents confidentiels du Cabinet du ministère de la Justice du Canada. Ces rencontres offrent des occasions de collaboration aux conseillers juridiques désignés pour donner des conseils sur les exclusions des documents confidentiels du Cabinet, ce qui permet de mieux faire connaître les enjeux liés à la confidentialité du Cabinet et/ou les possibilités observées pendant les consultations pour appuyer une amélioration continue. Ensemble, ces mesures de surveillance visent à maintenir la capacité de la direction à fournir des consultations en temps opportun dans le futur, en fonction de l'application uniforme du jugement professionnel.

En résumé, les mécanismes susmentionnés permettent de mieux informer la direction de l'état du processus de consultation confidentielle du Cabinet en fournissant une information solide pour la prise de décisions.

7.5 Protocoles de sécurité

Constatation 5

Le BCP a revu et communiqué sa Politique sur la sécurité des documents confidentiels du Cabinet

Les documents confidentiels du Cabinet sont protégés par des prescriptions législatives de la *Loi sur la preuve au Canada*, de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces prescriptions législatives justifient l'établissement de mesures de sécurité comme une politique de sécurité assortie de protocoles visant à protéger les documents confidentiels du Cabinet contre toute divulgation non autorisée ou toute autre forme de compromission.

Les résultats de la vérification indiquent que la politique de sécurité relative au traitement des documents confidentiels du Cabinet est en place et bien comprise tant au BCP que dans l'ensemble des ministères. La politique a été révisée par la Division des opérations de la sécurité du BCP en consultation avec le GJCC du BCP et couvre un large éventail de domaines, y compris la préparation, l'entreposage, la transmission et la classification des documents contenant des documents confidentiels

du Cabinet. La politique de sécurité est largement diffusée et se trouve facilement sur l'intranet. La vérification a révélé qu'au BCP, les demandes ayant des répercussions sur les documents confidentiels du Cabinet sont dûment présentées au GJCC au moyen des mécanismes de sécurité approuvés. Les entrevues avec la haute direction du GJCC, la haute direction de la fonction de l'AIPRP du BCP et les conseillers juridiques des SJM du ministère de la Justice ont confirmé que la politique de sécurité en place est satisfaisante dans l'ensemble.

8. Opinion du vérificateur

À notre avis, le BCP et le ministère de la Justice ont établi conjointement un cadre de contrôle de gestion efficace pour le processus de consultation avec les conseillers juridiques du ministère de la Justice et du BCP en ce qui concerne l'application des exclusions de renseignements confidentiels du Cabinet à la divulgation de l'AIPRP. Avec l'introduction du nouveau modèle décentralisé en 2013, des contrôles efficaces ont été établis pour améliorer la rapidité des consultations. Ces contrôles sont conçus pour une décision uniforme à l'égard de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet par le BCP et les conseillers juridiques du ministère de la Justice dans un modèle décentralisé. Les conseillers juridiques du ministère de la Justice, en collaboration avec le CDIPRP, consultent les conseillers juridiques du BCP dans des circonstances comme des décisions complexes conformes aux exigences énoncées dans le Manuel de l'AIPRP. La Division des opérations de la sécurité du BCP a également revu et communiqué la politique de sécurité du BCP pour le traitement des documents contenant des documents confidentiels du Cabinet. De plus, le BCP et le ministère de la Justice ont établi des mécanismes de surveillance au niveau stratégique et opérationnel pour demeurer informés de l'état des pratiques et des contrôles de gestion, et pour appuyer la prise de décisions. Il existe une possibilité d'élaborer des directives complémentaires pour les consultations relatives aux plaintes afin de favoriser une approche commune dans l'ensemble des SJM.

Annexe A – Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels

Les documents confidentiels du Cabinet sont définis à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* au moyen d'une liste non exhaustive de documents qui sont considérés comme des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (documents confidentiels du Cabinet).

Article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*

Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada

69. (1) La présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux :

- a)** notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- b)** les documents de travail dont l'objectif est de présenter des informations contextuelles, des analyses de problèmes ou des options stratégiques à l'examen du Conseil;
- c)** ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- d)** documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- e)** documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);
- f)** avant-projets de loi;
- g)** documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à f).

Définition d'un « Conseil » :

(2) Pour l'application du paragraphe 1, un Conseil s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

Exception

(3) Le paragraphe 1 ne s'applique pas :

- a)** aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;
- b)** aux documents de travail visés à l'alinéa (1) b);
 - i)** dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques;
 - ii)** à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant. L.R. (1985), ch.

Les documents confidentiels du Cabinet sont également définis à l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* au moyen d'une liste non exhaustive de documents qui sont considérés comme des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (documents confidentiels du Cabinet). Prenez note qu'il n'y a pas d'équivalent à l'alinéa 69(1)g) de la *Loi sur l'accès à l'information* dans l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Article 70 de la Loi sur la protection des renseignements personnels

Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada

70 (1) La présente loi ne s'applique pas aux renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux :

- a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- b) documents de travail dont l'objectif est de présenter des informations contextuelles, des analyses de problèmes ou des options stratégiques à l'examen du Conseil;
- c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet de communications ou discussions visées à l'alinéa d);
- f) avant-projets de loi ou les projets de règlement.

Définition d'un « Conseil » :

(2) Pour l'application du paragraphe (1), un Conseil s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

Exception

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas

- a) aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;
- b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1) b),
 - i) dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques; ou
 - ii) à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

Annexe B - Critères de vérification

3.1 Des possibilités de formation et de perfectionnement sur le processus de consultation en matière d'AIPRP dans les documents confidentiels du Cabinet sont élaborées et offertes par le CDIPRP et le BCP aux conseillers juridiques désignés des SJM.

3.2 Les renseignements nécessaires au fonctionnement du contrôle interne du processus de consultation sur l'AIPRP dans les documents confidentiels du Cabinet sont communiqués.

3.3 Le BCP communique les protocoles de sécurité des renseignements confidentiels du Cabinet.

4.1 Les activités de contrôle du processus de consultation sur l'AIPRP dans les documents confidentiels du Cabinet ont été choisies et élaborées pour traiter les risques jugés inacceptables par la direction.

4.2 Les conseillers juridiques désignés qui travaillent dans les SJM examinent et conseillent leurs clients sur toutes les exclusions possibles des documents confidentiels du Cabinet relevées par leurs clients en réponse aux demandes d'AIPRP.

4.3 Les conseillers juridiques examinent et conseillent le bureau de l'AIPRP du BCP au sujet de toutes les exclusions possibles des documents confidentiels du Cabinet relevées par le bureau de l'AIPRP du BCP en réponse aux demandes d'AIPRP.

4.4 Les conseillers juridiques du ministère de la Justice consultent le BCP comme il est prévu à l'alinéa 13.4.5 b) du Manuel d'accès à l'information.

4.5 Les plaintes au sujet de l'application de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet sont examinées de façon appropriée par les conseillers juridiques du ministère de la Justice, y compris la consultation de l'Unité juridique de la confidentialité des documents du Groupe juridique sur la confidentialité du Cabinet du BCP lorsqu'il y a un doute au sujet de la préparation de la réponse.

Annexe C – Acronymes

LAI	Loi sur l'accès à l'information
AIPRP	Accès à l'information et protection des renseignements personnels
GJCC	Groupe juridique sur la confidentialité du Cabinet
CDIPRP	Centre du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels
SJM	Services juridiques ministériels
LPRP	<i>Loi sur la protection des renseignements personnel</i>
BCP	Bureau du Conseil privé
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor