



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada

Rapport annuelle du Commissaire à l'information 2001-2002





Rapport annuel du Commissaire à l'information 2001-2002

« Le progrès de la démocratie exige la disponibilité d'une information véridique et complète, qui permette aux citoyens de juger en connaissance de cause les politiques gouvernementales; autrement, c'est le règne de l'autocratie obscurantiste. »

Pierre E. Trudeau

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

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 992-9190

General@infocom.gc.ca

www.infocom.gc.ca

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2001

N° de cat. IP20-1/2002

ISBN 0-662-66562-7

« 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 2002

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

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2002.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J.M. Reid". The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end.

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

Juin 2002

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

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement.
Ce rapport couvre la période allant du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2002.

Veuillez 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 2001-2002

Table des matières

MANDAT	9
CHAPITRE I: EXAMEN DU RENDEMENT	11
A: Rendement du gouvernement	11
I. Quand les choses se corsent ---	11
II. Note globale	15
III. Aspects négatifs du rendement	16
• Lutte contre le terrorisme et secret	16
• Cabinets des ministres : un secret qui s'étend	21
• Attitude désobligeante à l'endroit de demandeurs	23
– Incident #1 – Intimidation	23
– Incident #2 – demandeur induit en erreur	25
• Délais : les mauvaises nouvelles	29
IV. Rendement : aspects positifs	30
• Délais : les bonnes nouvelles	30
– Résumé des résultats des fiches de rendement	31
– De meilleurs outils d'évaluation	32
• Initiatives du Conseil du Trésor	33
B: Le rendement du Commissaire	34
• Délais : l'exaspération augmente	34
• Délais au Commissariat à l'information	36
• Résoudre les plaintes sans recourir aux tribunaux	37
• La qualité des relations avec le gouvernement	37
• Démystifier le processus	38
– Lignes directrices de procédure	38
– Formation	38
– Précédents	38



CHAPITRE II:	OPÉRATIONS – BILAN DE L'ANNÉE	39
CHAPITRE III:	QUELQUES CAS EN BREF	47
	• Index cumulatif des affaires citées – 1994-2002	61
CHAPITRE IV:	LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION DEVANT LES TRIBUNAUX	77
	A. Le rôle de la Cour fédérale	77
	B. Le Commissaire devant les tribunaux	77
	i) Causes réglées	77
	ii) Affaires en cours	87
	a. Le Commissaire en tant que demandeur/ appelant	87
	b. Le Commissaire en tant que défendeur devant la Section de première instance	90
	c. Le Commissaire en tant qu'intervenant	93
	C. Affaires auxquelles le Commissaire à l'information n'était pas partie	94
CHAPITRE V:	CHANGEMENTS LÉGISLATIFS	111
CHAPITRE VI:	SERVICES INTÉGRÉS	115
CHAPITRE VII:	RAPPORTS D'ÉTAPE SUR LES CAS DE PRÉSUMPTION DE REFUS	117

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.

La Loi est entrée en vigueur en 1983 et a donné aux Canadiens le droit légal 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 de délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Toutefois, le demandeur doit en être avisé à l'intérieur du premier délai.

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

Ces exceptions permettent aux institutions gouvernementales 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, lorsqu'ils soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- qu'on leur a demandé trop d'argent pour copier les renseignements;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie 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 posent des problèmes;
- qu'ils ont rencontré un autre type de problème en ayant recours à la Loi.

Le Commissaire possède de solides pouvoirs d'enquête, qui constituent de véritables incitations, pour les institutions fédérales, à respecter la Loi et les droits des demandeurs.

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

CHAPITRE I

EXAMEN DU RENDEMENT

Les rapports annuels des commissaires à l'information correspondent traditionnellement à la remise au Parlement et aux citoyens des « bulletins » faisant état du rendement du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Et le présent rapport respecte la tradition. Cependant, la « mi-temps » du mandat d'un Commissaire à l'information donne aussi l'occasion de rendre compte de son propre rendement en tant que chien de garde indépendant des droits et des obligations prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Un effort honnête sera déployé dans les pages qui suivent pour analyser objectivement le rendement du Commissaire à l'information depuis 1998, en tentant d'éviter les écueils propres à toute auto-évaluation.

Parlons d'abord du « bulletin » du gouvernement.

Rendement du gouvernement

Quand les choses se corsent...

Un membre d'un groupe de réflexion d'intérêt public du Mexique est venu au Commissariat à l'information cette année pour en savoir davantage sur notre *Loi sur l'accès à l'information*. Le Mexique envisage en effet sérieusement de se joindre au club sélect mais en expansion des nations qui ont eu le courage de donner à leurs citoyens le droit de consulter les dossiers et documents relevant des pouvoirs publics.

Pendant le trajet entre l'aéroport et le centre-ville d'Ottawa, le chauffeur de taxi conduisant le visiteur a demandé à celui-ci l'objet de sa visite et, après

l'avoir entendu, a avoué n'avoir jamais entendu parler de la loi canadienne sur l'accès à l'information. Le visiteur du Mexique a alors demandé au chauffeur s'il croyait avoir le droit de savoir, par exemple, combien d'argent avait été consacré au pavage et à l'entretien de l'autoroute sur laquelle ils roulaient, ce à quoi le chauffeur a répondu : « Évidemment! C'est seulement que je ne savais pas comment nous pouvions en apprendre autant. »

Cette réponse a énormément impressionné le visiteur du Mexique. Celui-ci rêvait en effet qu'un jour, dans son pays, les chauffeurs de taxi verraient le droit de savoir comme un acquis. Et le contraire s'est avéré. Il faut parfois le point de vue d'un visiteur pour nous rappeler à quel point sont précieux les droits qui nous sont conférés.

Pourtant, nous avons découvert cette année que notre « droit de savoir » est très fragile.

Pendant l'année visée par le présent rapport, le « droit de savoir » du public a plus que jamais été soumis à rude épreuve. Sans crier gare, mais sans hésiter, le gouvernement a fermé la porte sur 19 ans d'accès du public aux documents montrant la façon dont les ministres et leur personnel utilisent les deniers publics (des précisions aux pages 21 à 23). Fait encore plus troublant : le gouvernement se sert des événements tragiques du 11 septembre pour s'octroyer le pouvoir 1) de soustraire des catégories entières de documents à la *Loi sur l'accès à l'information*, et 2) d'interrompre toute enquête que pourrait mener le Commissaire à l'information ayant trait à des renseignements portant sur la

défense nationale, la sécurité ou les relations internationales. L'expression « se sert » est utilisée ici délibérément, parce que la dérogation au droit d'accès prévue par le projet de loi C-36 n'était pas nécessaire dans la soi-disant lutte contre le terrorisme, point de vue qui est exposé plus en détail aux pages 16 à 21.

L'érosion du droit d'accès se poursuit avec la création de nouveaux organismes chargés de mener des fonctions gouvernementales, mais qui ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*. Par exemple, le projet de loi C-27 de cette année a créé la Société de gestion des déchets nucléaires, qui est chargée de la gestion des déchets de combustibles nucléaires. Il n'ajoute pas cette organisation à la liste des institutions assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, et le gouvernement n'a donné aucune raison pour refuser aux Canadiens le droit de consulter les documents relevant de ce nouvel organisme.

La Société de gestion des déchets nucléaires se joint à une liste sans cesse croissante d'entités qui exercent des fonctions publiques ou parapubliques et qui ne tombent pas sous le coup de la *Loi sur l'accès à l'information*. Certaines de ces entités, créées par le gouvernement en place, sont :

- Nav Canada
- La Société canadienne du sang
- Génome Canada
- La Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire
- La Fondation canadienne pour l'innovation
- L'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada
- Quelques autorités aéroportuaires
- La Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent

- La Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère

Dans des rapports annuels antérieurs, on avait parlé du cas d'un responsable au niveau de sous-ministre qui avait écrit à l'auteur d'une demande de communication une lettre que le destinataire avait trouvée menaçante. (Rapport annuel 1999-2000, p. 9, et Rapport annuel 2000-2001, p. 131). Le responsable en question avait refusé de dévoiler au Commissaire à l'information comment il était parvenu à découvrir l'identité du demandeur, et il avait demandé à la Cour fédérale (aux frais des contribuables) d'empêcher le Commissaire de le forcer à révéler sa source. La Cour avait maintenu le pouvoir du Commissaire de donner suite à l'affaire, et l'enquête a pris fin au cours de l'année visée par le présent rapport.

Cette saga, dont il est longuement fait état aux pages 23 à 25, en dit long sur le mépris qui persiste dans certaines sphères de la bureaucratie à l'égard des droits des citoyens d'obtenir de l'information sur les mandarins. Elle illustre aussi l'hostilité qui persiste à l'égard des pouvoirs de révision indépendante du Commissaire à l'information.

Il ne s'agissait pas du seul et unique épisode honteux. Ainsi, des responsables au ministère des Finances ont donné des réponses délibérément trompeuses à des demandes de communication se rapportant à des allégations de conflit d'intérêts possible pour le ministre des Finances. Dans un cas, le Ministère avait indiqué qu'il n'avait pas de documents sur le sujet quand, en réalité, il en avait. Dans un autre, s'il n'y avait pas de documents sur la question aux Finances, le Ministère savait où il y en avait (aux Archives et au Bureau du conseiller en éthique) et ne l'avait pas dit au demandeur. L'obtention de

documents ne devrait pas équivaloir à jouer à cache-cache avec le gouvernement. Au contraire, le gouvernement devrait offrir un service utile, sans faux-fuyants. Cette affaire est exposée en détail aux pages 25 à 29.

Les demandeurs se heurtent de plus en plus fréquemment à un refus nouveau genre. Des ministères ont en effet commencé à invoquer des prorogations de plusieurs années du délai de 30 jours, leur position juridique étant que, qu'importe si la prorogation est déraisonnable, il ne s'agit pas d'un refus comme tel susceptible d'une révision par le Commissaire ou la Cour fédérale. Il est question de ce fait nouveau troublant aux pages 29 à 30.

Et pendant ce temps, à huis clos, le Groupe de travail de bureaucrates du gouvernement s'est attelé à la tâche de proposer des changements à la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans ce même rapport, l'an dernier, un avertissement avait été lancé quant au bien-fondé de procéder à la réforme des dispositions législatives sur l'accès à l'information par ce processus interne. Les dures attaques portées cette année par le gouvernement contre le droit de savoir mettent en relief la crainte voulant que le Groupe de travail s'acquitte de sa tâche avec brio ou pas, le gouvernement ne déploiera aucun effort sérieux pour moderniser et renforcer la *Loi sur l'accès à l'information*. Pis encore, il n'est pas anormal de penser que les droits conférés par la Loi soient érodés encore davantage sous le couvert d'une « réforme ».

Il est à noter qu'il se peut fort bien que le rapport du Groupe de travail relève du domaine public au moment où le présent rapport sera déposé au Parlement. Au moment d'écrire ces lignes, toutefois, le Groupe de travail n'avait pas publié son rapport, et, pour cette raison, aucune réaction à celui-ci ne

figure dans ces pages. Le Commissaire fera connaître au Parlement et au public sa réaction au rapport du Groupe de travail dans un rapport spécial au Parlement à l'automne 2002.

Nous avons cependant aussi de bonnes nouvelles à annoncer. Le gouvernement a reçu plus de demandes de communication que jamais, et pourtant un pourcentage moindre d'entre elles sont devenues des plaintes au Commissariat. Cette année encore, il a été possible de régler la grande majorité des plaintes sans que le Commissaire ait à faire intervenir la Cour fédérale, ce qui indique un professionnalisme accru dans l'application de la Loi de la part du gouvernement et une confiance et un respect plus grands de la part des demandeurs, des institutions gouvernementales et du Commissariat à l'information.

Toujours sur une note positive (et malgré le nouveau problème des prorogations anormalement longues dont on a parlé plus haut), on voit enfin une certaine amélioration à l'égard du problème persistant et systémique des retards dans le traitement des demandes de communication. L'an dernier, 43,1% des plaintes reçues par le Commissaire à l'information avaient trait à des retards ou des prorogations de délai inacceptables. Dans l'année visée par le présent rapport, le pourcentage atteignait 28,8%. Une augmentation des ressources accordées aux bureaux d'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels des ministères qui étaient, depuis des années, extrêmement sous-dotés et débordés a certes contribué à cette amélioration. Bien que le manque de moyens reste un problème réel, le gouvernement a pris des mesures importantes afin de mettre en place les ressources permettant le respect des droits conférés aux Canadiens par les

dispositions législatives sur l'accès à l'information. Des ressources supplémentaires ont aussi été accordées au Commissaire à l'information; l'écart persiste toutefois entre le nombre de plaintes reçues et les ressources disponibles pour leur instruction.

Cette année, le Commissariat à l'information a mené des examens et établi des fiches de rendement pour six institutions fédérales. Toutes ces institutions sauf une ont enregistré des progrès par rapport aux fiches de rendement des années précédentes. Des précisions sur les résultats des fiches de rendement figurent aux pages 31 à 32 et 117 à 154.

Il se pourrait, malheureusement, que cette amélioration du rendement au plan du traitement des demandes se soit faite au détriment d'une application rigoureuse des exceptions. Trop souvent, les bureaux d'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels des ministères n'ont pas le temps ou les pouvoirs délégués voulus pour exercer une fonction de contrôle efficace à l'égard des exceptions invoquées. Trop souvent, les professionnels de l'accès à l'information approuvent automatiquement le degré de secret recommandé par les employés aux opérations responsables des documents visés par une demande de communication. Trop souvent, les ministères prennent la décision stratégique de ne pas évaluer minutieusement, objectivement le bien-fondé des exceptions invoquées, sauf si une plainte est déposée auprès du Commissaire à l'information. Cette décision stratégique empêche la sur-utilisation des ressources, certes, mais n'en signifie pas moins que seulement 10% des demandes (pourcentage qui généralement donne lieu à des plaintes) bénéficient d'un examen

attentif. Qu'arrive-t-il au 90% résiduel? La plupart des demandeurs croient aveuglément que les responsables appliqueront la Loi soigneusement et équitablement. Cette foi aveugle est-elle justifiée?

Nous étudierons cette question de plus près au cours de la prochaine année et ferons état des résultats de notre étude dans le rapport de l'an prochain.

Enfin, sur une note positive, des efforts concertés sont déployés sur plusieurs fronts pour remédier au piètre état dans lequel se trouve la gestion de l'information au sein de l'administration fédérale. Vers la fin de l'année visée par le présent rapport, les ministres du Conseil du Trésor se préparaient à envisager l'adoption d'une politique révisée et renforcée régissant la gestion de l'information gouvernementale. La politique en vigueur, qui a été adoptée en 1987 et modifiée en 1994, comportait en effet quelques lacunes.

La politique avait été essentiellement rédigée dans l'optique des soi-disant professionnels de la GI (gestion de l'information). Cependant, dans le contexte actuel où le poste de travail de la plupart des fonctionnaires est informatisé, où de plus en plus de services sont fournis par voie électronique, où les communications entre fonctionnaires se font électroniquement, dans ce contexte donc, tous les employés, et pas seulement les professionnels de la GI, doivent être d'efficaces gestionnaires de l'information.

De plus, la politique n'aborde guère l'aspect « reddition de comptes » d'une bonne gestion de l'information. Elle ne dit presque rien sur le suivi quant au respect des dispositions, les responsabilités à l'égard des résultats et l'obligation de créer des documents

traduisant les mesures et les décisions prises par les responsables gouvernementaux.

Les préoccupations exprimées ces dernières années par le Vérificateur général, l'Archiviste national et le Commissaire à l'information semblent avoir été entendues. La nouvelle politique sur la gestion de l'information gouvernementale représente une tentative sérieuse de donner suite à ces préoccupations et mérite nos félicitations. L'un de ses éléments clés est l'obligation de bien documenter les activités des responsables gouvernementaux. Cette nouvelle obligation aura pour effet d'accroître la transparence et la responsabilité gouvernementales.

Les bonnes politiques ont cependant besoin de défenseurs, de champions, si l'on veut qu'elles soient bien appliquées. Le Conseil du Trésor a donc mis sur pied un « comité des champions de la GI », composé de représentants d'une quinzaine des principaux ministères qui ont mission de faire en sorte que leur organisation soit prête à sauter le pas en vue de l'amélioration de la gestion de l'information. Le Secrétariat du Conseil du Trésor compte aussi un centre de la politique de GI qui œuvre à l'élaboration et la promotion de normes (une norme applicable aux métadonnées a été adoptée), des outils (comme le SGDDI et le SGD en tant que systèmes partagés) et un site Internet offrant un centre documentaire en GI.

Toutes ces activités positives ne représentent toutefois que le commencement. La réforme de la gestion de l'information n'a pas toutes les ressources dont elle a besoin, et l'avancement de ce dossier n'est pas inscrit dans des dispositions législatives. Il faudra faire montre de vigilance afin que les

timides efforts visant à améliorer la GI s'intensifient et tiennent la route.

Note globale du gouvernement

Des généralités peuvent résumer la façon dont le gouvernement respecte le droit de savoir. Les agents aux premières lignes et les gestionnaires intermédiaires s'appliquent à intégrer pleinement l'administration de l'accès à l'information aux processus ministériels. Les fonctionnaires à ces niveaux, pour la plupart, ont le service à cœur, acceptent l'idée d'une administration publique axée sur le client et tirent la même fierté d'exécuter à l'intention des Canadiens le programme d'accès à l'information que tout autre programme.

Pourtant, il subsiste aux échelons supérieurs de l'administration une attitude plus hostile à l'égard du droit d'accès. Évidemment, les généralisations sont injustes et ne tiennent pas compte du fait que, même aux échelons supérieurs et au Cabinet, l'on trouve des personnes déterminées qui, s'agissant du respect de la *Loi sur l'accès à l'information*, prêchent par l'exemple. Il reste toutefois cette réticence à mettre les choses par écrit (par crainte de l'accès à l'information) et cette volonté extrême de préserver la bonne « image » de son ministre, du gouvernement ou du ministère. Il reste que le greffier du Conseil privé insiste pour que soit interprétée le plus largement possible l'étendue du secret des documents du Cabinet. De plus, le Premier ministre est personnellement déterminé à soustraire son cabinet et le cabinet des ministres à la Loi et aux pouvoirs d'enquête du Commissaire à l'information. Cette « hostilité » au sommet entrave les efforts déployés de bonne foi aux échelons inférieurs pour la promotion d'un changement culturel propice à la transparence gouvernementale.

Globalement, donc, le Commissaire donne au gouvernement pour l'année visée par le présent rapport la note « C » – ce n'est pas l'échec, mais de grandes améliorations s'imposent. Laissons les lecteurs juger du bien-fondé de cette note.

Aspects négatifs du rendement

Lutte contre le terrorisme et secret

Dans les semaines qui ont suivi les événements tragiques du 11 septembre 2001, le gouvernement s'est dépêché d'instaurer des outils législatifs pour la soi-disant lutte contre le terrorisme. L'une de ces initiatives était le projet de loi contre le terrorisme (projet de loi C-36), qui a été déposé à la Chambre des communes le 14 octobre. Le projet de loi prévoyait une dérogation péremptoire au droit d'accès prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Dans la version qui a été déposée, l'article 87 du projet de loi C-36 aurait autorisé le procureur général du Canada « à tout moment » à délivrer un certificat interdisant la divulgation de renseignements dans le but de protéger les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationales. La même disposition prévoyait que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'appliquerait pas aux renseignements en question.

Le première version de l'article 87 du projet de loi C-36 ne prévoyait aucune limite quant à la durée du secret. Elle faisait également disparaître le pouvoir du Commissaire à l'information et de la Cour fédérale du Canada d'examiner les renseignements couverts par le certificat afin de déterminer si le secret se justifiait.

Ce déplacement sans précédent du pouvoir, des citoyens à l'État, a été scruté par le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de

la Chambre des communes et un comité spécial du Sénat mis sur pied pour mener une étude préliminaire du projet de loi. La ministre de la Justice d'alors avait été invitée à expliquer les raisons de ce nouveau voile de mystère.

Dans ses témoignages devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes, la ministre n'a donné qu'une explication, explication qu'elle énonce le plus exhaustivement dans sa réponse à une question posée par M. Michel Bellehumeur lors de sa comparution devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne, le 18 octobre. M. Bellehumeur avait demandé à la ministre les raisons pour lesquelles elle proposait de soustraire à la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* (et à l'examen du Commissaire à l'information et des tribunaux) les renseignements que l'exception prévue à l'article 15 de la Loi était censée protéger de la communication. La ministre a répondu ce qui suit :

« Non, en fait l'article 15 laisse ouverte une possibilité de divulgation de l'information qui pourrait être fournie par nos alliés. En réalité, nous savons que sur ces questions délicates, lorsque nous devons œuvrer en collaboration avec nos alliés – on recueille des renseignements et on se les communique – cela met en jeu non seulement la sécurité nationale de notre pays, mais celle d'autres pays encore, ainsi que la vie même des informateurs et d'autres intervenants. Si nous ne pouvons pas garantir à nos alliés que ce type d'information limitée et particulièrement sensible ne fera pas l'objet d'une divulgation publique, nous ne pourrions pas l'obtenir et nous ne réussirions pas à lutter aussi efficacement que nous le devrions contre le terrorisme.

Monsieur le président, je considère que dans la loi actuelle de l'accès à l'information, on a créé une échappatoire étant donné que l'on autorise le Commissaire à l'accès à l'information à

faire certaines recommandations mais, en ce qui nous concerne, ce n'est pas suffisant pour nos alliés. Nous devons faire tout le nécessaire pour être sûrs d'obtenir la meilleure information et de protéger des renseignements exceptionnellement limités mais par ailleurs extrêmement sensibles. »

Le Commissaire à l'information, notamment, a invité la ministre à expliquer en quoi consistait l'« échappatoire » en question – cela ne pouvait être le Commissaire, puisqu'il n'a pas le pouvoir d'ordonner la communication de renseignements. Le Commissaire a rappelé à la ministre qu'une très récente étude commandée par le gouvernement avait conclu que la *Loi sur l'accès à l'information* ne posait aucun risque quant à la communication possible de renseignements de sécurité de nature délicate, qu'aucun renseignement de ce genre n'avait été communiqué en vertu de la Loi pendant ses 18 ans d'existence et que le régime prévu par la *Loi sur l'accès à l'information* offrait autant, sinon davantage, de protection aux renseignements de sécurité que les lois de nos alliés.

Donc, la seule « échappatoire » serait la possibilité qu'un juge malavisé de la Cour fédérale ordonne la communication de renseignements de sécurité délicats, et ce, malgré l'exception claire, applicable à ce type de renseignements que prévoit la *Loi sur l'accès à l'information*. Vu les antécédents de la Cour fédérale en matière d'application des articles 13 et 15 de la Loi et l'existence de mécanismes d'appel auprès de la Cour d'appel fédérale et de la Cour suprême du Canada, la théorie du « juge malavisé » n'est guère plausible. De plus, il est difficile de croire l'affirmation de l'ancienne ministre voulant que nos alliés aient demandé au gouvernement de leur donner une garantie de sécurité en prévenant l'échappatoire du « juge malavisé ».

Le Commissaire à l'information a demandé à l'ancienne ministre de lui fournir la preuve d'une telle demande; il n'a rien reçu de tel.

La ministre n'a pas pu fournir la preuve parce que nos principaux alliés et fournisseurs de renseignements de sécurité doivent eux aussi fonctionner selon des dispositions législatives sur l'accès à l'information, qui prévoient des examens indépendants. Ils comprennent que ces dispositions législatives ont pour objet d'éliminer l'arbitraire des décisions prises à l'égard du secret, en assujettissant les décisions en question à un régime législatif et judiciaire de définitions et de révisions. Les alliés ne veulent du Canada ni plus ni moins que l'assurance que les renseignements de sécurité qui doivent être protégés peuvent être protégés. Aucun d'entre eux ne met en doute la capacité du Canada d'assurer cette protection en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Devant les critiques, l'ancienne ministre a repris le crayon et apporté un certain nombre de changements au projet de loi. Il serait toutefois illusoire de croire que les changements en question constituent des concessions à ses opposants. En fait, les changements avaient pour effet d'élargir la portée déjà vaste des certificats d'interdiction et d'accroître le pouvoir du procureur général de faire obstacle aux enquêtes indépendantes du Commissaire à l'information.

La portée a d'abord été élargie par la modification des fins permettant l'émission de certificats d'interdiction, de :

Version #1 : « dans le but de protéger les relations internationales ou la défense ou la sécurité nationales. »

à :

Version #2 : « dans le but de protéger soit des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère – au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la protection de l'information* – ou qui concernent une telle entité, soit la défense ou la sécurité nationales. »

Pour bien comprendre la portée de la version #2, il convient de lire attentivement le paragraphe 2 (1) de la *Loi sur la protection de l'information*, qui définit ainsi l'expression « entité étrangère » :

- a) « puissance étrangère;
- b) groupe ou association formé de puissances étrangères ou d'une combinaison d'une ou plusieurs puissances étrangères et d'un ou de plusieurs groupes terroristes;
- c) personne agissant sur l'ordre d'une puissance étrangère ou d'un groupe ou d'une association visé à l'alinéa b), en collaboration avec lui ou pour son profit. »

Le changement, de la version #1 à la version #2, a pour effet de donner au procureur général le pouvoir de placer sous le sceau du secret des renseignements portant sur toutes sortes de sujets qui ont été fournis à titre confidentiel par tel ou tel particulier, groupe ou puissance étrangère.

Ensuite, l'ancienne ministre a modifié le projet de loi C-36 pour que celui-ci prévoie que, lorsqu'un certificat d'interdiction est émis après que le Commissaire à l'information a amorcé une enquête à l'égard d'une plainte, « toutes les procédures – notamment une enquête, un appel ou une révision judiciaire – prévues par la présente loi portant sur la plainte sont interrompues ». Au moment de son dépôt, le projet de loi C-36 ne comportait pas de disposition de ce genre. Dans la version originale, le Commissaire à l'information pouvait poursuivre son enquête (et les tribunaux pouvaient poursuivre leur procédure), la seule restriction étant que ni l'un

ni l'autre ne pouvait avoir accès aux renseignements visés par le certificat.

Pour bien comprendre en quoi ce changement est si troublant, une explication s'impose quant à la nature de la plupart des plaintes déposées auprès du Commissaire à l'information. Les auteurs d'une demande de communication ne demandent généralement pas tel ou tel document en particulier. Ils demandent plutôt les documents portant sur tel ou tel sujet comme, par exemple, les mesures prises par Santé Canada pour contrer les menaces d'attaques terroristes au moyen du bacille de la maladie du charbon ou les changements apportés par Transport Canada aux politiques sur la vérification de l'identité des voyageurs aériens ou la politique des Forces canadiennes en ce qui concerne les prisonniers capturés en Afghanistan.

Donc, les préposés à l'accès à l'information trouvent habituellement un certain nombre de documents se rapportant à la demande de communication; ils se fondent aussi sur les exceptions prévues par la *Loi sur l'accès à l'information* pour justifier les décisions de ne pas communiquer l'information. Dans tous ces cas, les demandeurs ont le droit de se plaindre auprès du Commissaire à l'information et de s'attendre à ce que soit menée une enquête indépendante et approfondie à l'égard du refus de communication.

C'est là que le bât blesse : si, pendant l'enquête du Commissaire, un certificat d'interdiction est émis à l'égard d'un seul des documents visés par la demande de communication, c'est l'enquête tout entière qui est suspendue. Si l'affaire a dépassé le stade de l'enquête pour se retrouver devant la Cour fédérale, l'émission d'un certificat, même pour un seul document, a pour effet de mettre fin à l'instruction de l'affaire par la Cour fédérale dans son ensemble.

Pensons-y un instant. Le gouvernement fédéral s'est donné les outils juridiques pour mettre fin aux révisions indépendantes des refus de communication en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Et cette ingérence ne se limite même pas aux renseignements visés par les certificats d'interdiction.

Bien sûr, l'ancienne ministre a clamé que cela n'était pas l'effet recherché. Elle aurait voulu pouvoir mettre fin aux enquêtes du Commissaire et aux révisions des tribunaux que pour ce qui est des renseignements visés par les certificats d'interdiction. On lui a indiqué que, si elle recherchait un effet plus limité, il lui suffirait de suivre la formulation utilisée pour modifier la disposition « jumelle » figurant dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En effet, pour les procédures menées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la version modifiée du projet de loi C-36 prévoit que, lorsqu'un certificat d'interdiction est émis après le début d'une enquête par le Commissaire à la protection de la vie privée :

« toute procédure – notamment une enquête, une vérification, un appel ou une révision judiciaire – prévue par la présente loi et portant sur ces renseignements est interrompue. »

L'ancienne ministre a exhorté les parlementaires et le Commissaire à l'information à bien vouloir la croire quand elle dit que la modification à la *Loi sur l'accès à l'information* (qui dit : « portant sur la plainte ») a le même effet que celle apportée à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (qui dit : « portant sur ces renseignements »). L'ancienne ministre a indiqué que sa parole suffisait; qu'il n'était pas nécessaire de corriger l'énoncé pourtant incorrect.

Il ne s'agit pas du seul « appel à la confiance » contenu dans les explications de l'ancienne ministre au sujet de ses modifications. Celle-ci a en effet indiqué aux comités que, dans le but d'éviter le plus d'interruptions possibles dans les activités du Commissaire à l'information, elle avait modifié la version initiale du projet de loi, qui permettait au procureur général d'émettre un certificat d'interdiction « en tout temps ». Voici la limite qu'elle a imposée :

« La délivrance ne peut être effectuée qu'après la prise, au titre de la présente loi ou de toute autre loi fédérale, d'une ordonnance ou d'une décision qui entraînerait la divulgation des renseignements devant faire l'objet du certificat. »

Le 20 novembre 2001, l'ancienne ministre de la Justice exprimait son opinion au Comité permanent de la justice quant à l'incidence de cette disposition sur les enquêtes du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée. Selon elle :

« En outre, avec les modifications que nous proposons d'apporter au projet de loi C-36, le certificat ne pourrait être délivré « à tout moment », la formule utilisée actuellement, mais uniquement après que la divulgation ait été ordonnée au cours d'une instance. Le certificat ne pourra donc être délivré que dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire concernant une demande d'accès à l'information. »

L'ancienne ministre estimait donc qu'on ne pouvait émettre un certificat d'interdiction pendant une enquête du Commissaire ou une procédure de la Cour fédérale, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Un certificat ne peut donc être délivré, toujours d'après l'ancienne ministre, que si la Cour fédérale devait ordonner la

communication de renseignements dont la divulgation avait été refusée.

Si la disposition du projet de loi modifié disait clairement ce que l'ancienne ministre prétend qu'elle voulait qu'elle dise, le Commissaire à l'information aurait beaucoup moins de raisons de se plaindre. Hélas, ce n'est pas le cas! Le Commissaire à l'information a attiré l'attention de la ministre sur le fait qu'il est investi des pouvoirs d'un cour supérieure d'archives pour ordonner qu'on lui remette, pour fins d'enquête, toute information qu'il juge utile dans le cadre d'une enquête. Il a signalé à l'ancienne ministre que, faute de clarifications, comme « la communication au public ou à un membre du public », il serait loisible au procureur général d'émettre un certificat d'interdiction afin de contrer l'ordonnance du Commissaire à l'information voulant qu'on lui remette des documents.

Le Commissaire a aussi rappelé à l'ancienne ministre qu'elle-même avait, dans trois instances instruites par la Cour fédérale, souligné que certains renseignements relatifs à la défense et à la sécurité nationales ne devraient pas être communiqués au Commissaire. Elle avait émis cette opinion dans les cas où le respect d'une ordonnance du Commissaire concernant la production de documents constituait une « communication » aux fins des certificats d'interdiction émis en vertu des anciens articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Lors de sa comparution devant le Comité sénatorial spécial, le 4 décembre 2001, l'ancienne ministre a tenté de dissiper cette préoccupation en ces mots :

« En second lieu, M. Reid a fait allusion aux arguments de la Couronne au cours d'un procès en disant que le procureur général pourrait invoquer le processus

du certificat pour mettre fin à ses enquêtes. Comme vous vous en doutez bien, je ne peux pas faire de commentaires sur des questions dont les tribunaux sont saisis. Toutefois, je peux rappeler au comité l'objet initial du régime de certificat, à savoir protéger une catégorie restreinte de renseignements hautement confidentiels à la suite de la délivrance d'une ordonnance ou d'une décision qui pourraient entraîner la divulgation de ces renseignements.

Les termes cruciaux du projet de loi font état d'une ordonnance ou d'une décision qui entraînerait la divulgation de l'information. Avant de délivrer un certificat, en ma qualité de procureur général, je devrais être convaincue que ce critère essentiel a été rempli, dans chaque cas distinct. »

Voilà qui n'est pas pour rassurer le Commissaire à l'information! Si l'on ne peut établir avec certitude la signification exacte de cette déclaration, il est clair que l'ancienne ministre n'a pas nié que cette version modifiée du projet de loi C-36 (maintenant devenu loi) confère au procureur général le pouvoir de recourir à un certificat d'interdiction pour ne pas avoir à produire des documents au Commissaire à l'information.

Cela nous amène à la dernière « concession » faite par l'ancienne ministre aux opposants à la version initiale du projet de loi C-36. Une modification a été déposée, créant la possibilité pour une partie à une affaire (pour laquelle un certificat d'interdiction a été émis) de demander à un juge de la Cour d'appel fédérale d'émettre une ordonnance ayant pour effet de modifier ou d'abroger un certificat d'interdiction.

Si cette forme d'examen indépendant se veut une justification de l'arrêt des révisions indépendantes menées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, on est loin du compte. En vertu de cette modification, le juge chargé de l'affaire

ne peut mener aucun des types courants de révision judiciaire à l'égard d'une décision administrative (de novo, en fonction de la légalité, du point de vue de l'exactitude); son seul pouvoir consiste plutôt à revoir les renseignements visés par le certificat afin de décider si ceux-ci « portent sur » :

1. des renseignements obtenus à titre confidentiel d'une entité étrangère ou qui concernent une telle entité;
2. la défense nationale; ou
3. la sécurité nationale.

Il serait difficile d'imaginer des renseignements opérationnels relevant de n'importe laquelle de nos institutions d'enquête, de défense, de sécurité, de renseignement militaire, d'immigration ou d'affaires étrangères qui n'entrent pas dans au moins une de ces trois grandes catégories. Cette forme de révision judiciaire fondée sur le « fait de porter » n'autorise pas le juge chargé de l'affaire à mener quelque évaluation indépendante que ce soit du caractère délicat des renseignements ou du bien-fondé de l'émission d'un certificat par le procureur général. Cette forme de révision judiciaire est beaucoup moins rigoureuse que la révision indépendante des certificats d'interdiction possible chez nos principaux pays alliés. Cette forme de révision a été qualifiée, à juste titre, de « poudre aux yeux » parce qu'elle n'oblige pas le procureur général à une véritable reddition de comptes à l'égard des certificats délivrés.

En période d'urgence ou de menace, il est parfois nécessaire pour les états de retirer certains droits aux citoyens et de conférer de nouveaux pouvoirs aux gouvernements. N'oublions cependant pas que l'histoire regorge d'exemples où des états se sont octroyés sans raison valable des pouvoirs sous prétexte de protéger le bien-être de la

collectivité. Il incombe à toute démocratie qui se respecte de faire obstacle à la tentation des états d'aller trop loin. Notre gouvernement a échoué, à cet égard, quand il s'est donné le pouvoir, au moyen des certificats d'interdiction, de soustraire à un examen indépendant ses décisions de ne pas communiquer certains renseignements à ses citoyens. « Faites-moi confiance », dit l'ancienne ministre; ces dispositions seront utilisées avec parcimonie, avec prudence et avec équité! Le projet de loi étant devenu loi, nous n'avons pas d'autre choix que celui de faire confiance, parce que nous avons perdu la capacité de vérifier de manière indépendante que notre confiance est justifiée.

Cabinets des ministres : un secret qui s'étend

Depuis presque 19 ans, les Canadiens ont recours à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir des documents au sujet des notes de frais des premiers ministres, des ministres, du personnel ministériel, des titulaires de charges et des fonctionnaires. Sans la moindre objection, plainte ou distinction. Certains se sont fait prendre la main dans le sac (rappelons-nous le responsable de la Commission des relations de travail qui avait dû démissionner lorsqu'une demande de communication avait mis en lumière son train de vie somptueux). D'autres ont montré clairement au public qu'ils font un usage judicieux des deniers publics. Globalement, un nouveau vent d'honnêteté et de frugalité soufflait sur la vie publique.

Pendant l'année visée par le présent rapport, le gouvernement a décidé de changer tout cela. Les notes de frais des premiers ministres, des ministres et du personnel ministériel ne seraient plus jamais communiquées au public, le gouvernement ayant décidé qu'il avait l'obligation juridique de protéger la vie privée de ces personnes. Il

invoque comme la source de cette obligation une décision de 1997 de la Cour suprême du Canada. Cela ne fait qu'amener la question : Pourquoi avoir attendu trois ans après la décision de la Cour suprême pour commencer à protéger la vie privée de ces hauts fonctionnaires?

La piste nous mène directement au Cabinet du Premier ministre (CPM), et nous mène droit au cœur de la controverse suscitée par les demandes de communication visant les agendas du Premier ministre. Il appert que le nouveau voile de secret entourant les notes de frais n'est qu'une retombée fortuite de l'affaire des « agendas » – l'on a cru que se conformer à la position du Premier ministre sur les agendas (voulant que son cabinet et que le cabinet de ses ministres sont des zones protégées par le secret) équivalait à ordonner que tous les documents concernant le Premier ministre, les ministres et leur personnel restent secrets.

Voici comment on s'y est pris : Premièrement, tous les ministres ont été informés qu'ils devraient cesser de communiquer leurs agendas (comme ils le faisaient systématiquement, sous réserve des exceptions qui s'appliquent). Deuxièmement, le Bureau du Conseil privé (BCP) a fait savoir à tous les ministères que, si le Commissaire à l'information devait demander à voir tel ou tel document relevant des cabinets des ministres, la communication devait lui être refusée, il (le BCP) devait en être informé, et la défense de la décision serait assurée par le « centre » du gouvernement. Enfin, le CPM est intervenu auprès du BCP qui, à son tour, est intervenu auprès du Conseil du Trésor (ce dernier étant responsable des directives relatives à l'accès à l'information), ce qui a fait que les politiques en vigueur prévoyant la communication des notes de frais et d'autres documents concernant les ministres et le personnel

des ministres ont été infirmées. Le Conseil du Trésor a également rendu service au BCP en infirmant ses politiques de longue date relatives au statut, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, des documents relevant des cabinets des ministres.

Ces changements ont surpris et déconcerté aussi bien les professionnels de l'accès à l'information des ministères que les membres du public, que cette décision arbitraire du gouvernement privait de leurs droits acquis. Cette nouvelle politique relative aux notes de frais faisait ressortir les conséquences troublantes au plan de la transparence et de la reddition de comptes de la théorie du Premier ministre voulant que les ministres ne fassent pas partie des ministères dont ils sont à la tête.

Pour paraphraser Emerson, le respect aveugle est le propre des petits esprits, et plusieurs ministres, y compris la présidente du Conseil du Trésor, ont semblé étonnés par le résultat bizarre que donne l'application de la théorie de l'affaire des agendas aux notes de frais. Ces ministres ont immédiatement reconnu l'obligation qui leur incombe de rendre compte au public de l'utilisation qu'ils font des deniers publics. Ils ont indiqué qu'ils « consentiraient » à communiquer leurs notes de frais et ont encouragé leurs collègues à faire de même.

En fin de compte, les ministres ont décidé de ne pas donner leur consentement, et l'inquiétude a monté dans le public comme parmi les membres du Comité des comptes publics, qui ont demandé aux hauts fonctionnaires de se justifier. Quelques jours seulement avant leur comparution, toutefois, le Premier ministre émettait une nouvelle instruction, selon laquelle les ministres et leur personnel exclus devraient consentir à la communication de leurs notes de frais.

Les instructions données par le Premier ministre ont été révélées en ces termes à la Chambre des communes le 15 mars dernier, par Lucienne Robillard, présidente du Conseil du Trésor :

« Monsieur le Président, le gouvernement est d'avis que l'information sur les dépenses gouvernementales devrait être publique. Tout en respectant la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le premier ministre demande à tous ses ministres et à leur personnel politique de divulguer l'information concernant leurs dépenses. »

La nouvelle politique relative au secret des notes de frais a-t-elle des fondements juridiques? Le Commissaire à l'information est en train d'instruire les plaintes déposées par des personnes à qui on a refusé la communication de renseignements de ce genre. Il sera fait état du résultat de ces enquêtes dans le rapport de l'an prochain. Peu importe les subtilités juridiques, les perspectives sont mauvaises : les ministres sont coincés, et ils n'y sont pour rien, les spéculations montent sur ce que les ministres et leur personnel essaient de dissimuler, et la population doute de plus en plus de l'honnêteté et de l'intégrité du gouvernement.

Pendant que les commissaires, les comités parlementaires, les avocats et les juges tentent de déterminer où tracer la ligne entre les droits à la vie privée et les obligations des élus et de leur personnel en matière de reddition des comptes, les Canadiens, eux, savent instinctivement ce qui est juste au plan de l'éthique. Peu importe que les ministres décident ou non de « consentir » à la communication de leurs notes de frais, les Canadiens n'accepteront pas d'emblée un régime de reddition de comptes qui repose sur le bon vouloir des personnes qui dépensent les deniers publics. Dans

une saine démocratie, un tel régime n'a pas la cote!

Attitude désobligeante à l'endroit de demandeurs

L'attitude désobligeante de certains hauts fonctionnaires à l'endroit d'auteurs de demandes de communication a mis en lumière pendant l'année visée par le présent rapport la fragilité du droit d'accès. La Loi dit une chose, mais l'attitude de hauts fonctionnaires à l'égard du respect de la Loi en dit une autre. Les deux incidents troublants qui suivent en témoignent.

Incident #1 : Intimidation

Quelqu'un a présenté en septembre 1997 deux demandes de communication identiques au BCP et à P&O portant sur :

[traduction]

« tous les renseignements concernant les conditions applicables au détachement ou à la mutation de M. Bill Rowat au gouvernement de Terre-Neuve et, particulièrement, les restrictions, les lignes directrices et les limites en matière de conflit d'intérêts imposées à M. Rowat en ce qui concerne ses anciennes fonctions de sous-ministre des Pêches et Océans ou son rôle en tant que représentant fédéral auprès de comités interministériels relatifs au projet de mise en valeur des mines de nickel de la baie de Voisey, au Labrador. »

Le demandeur avait aussi demandé à Pêches et Océans la communication de toutes les notes de frais présentées par M. Rowat pendant la période au cours de laquelle il était sous-ministre à ce ministère. Aucune des institutions visées par la demande n'a fourni de documents dans le délai prévu par la Loi. (On a appris ultérieurement que les retards étaient attribuables, en partie, aux vastes consultations menées auprès de M. Rowat, qui était alors

prêté au gouvernement de Terre-Neuve et Labrador. Pêches et Océans avait même permis à M. Rowat de travailler aux infocapsules qui ont été rédigées avant la communication des documents demandés. P&O a aussi accepté, à la suggestion de M. Rowat, de soustraire à la communication les documents se rapportant à un voyage donné. Ces documents n'auraient pas dû être soustraits et ont été communiqués pendant l'enquête du Commissaire.)

Ce ne sont toutefois pas la lenteur du service ou la complaisance montrée à l'égard de M. Rowat qui ont donné lieu au dépôt de la plainte auprès du Commissaire. Après avoir présenté ses demandes et avant de recevoir des réponses, l'auteur des demandes a reçu une lettre de M. Rowat (sur du papier sans en-tête), qui disait :

[traduction]

« J'ai appris que vous et/ou votre organisation êtes en train de compiler un dossier exhaustif sur mes activités personnelles et professionnelles. Je vous saurais gré de bien vouloir :

- Me faire savoir par écrit si vous êtes bien en train de compiler un dossier me concernant d'une manière ou d'une autre.
- Dans l'affirmative, m'indiquer l'objet de ces renseignements et l'usage que vous entendez en faire.
- Me donner copie de tous les renseignements dans vos dossiers me concernant.
- M'informer de toutes les demandes ou démarches en cours en vue de réunir des renseignements à mon sujet et sur les activités que je mène et me fournir les renseignements en question quand vous les recevrez.

Je transmets copie de la présente au Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. »

L'auteur des demandes de communication a jugé que cette lettre constituait

de l'intimidation et s'est alarmé de ce qu'au moins un fonctionnaire du BCP ou de P&O avait, au mépris de toutes les règles, révélé son identité à M. Rowat. C'est ce qui a donné lieu à la plainte.

L'on s'attendait au départ à une enquête simple : M. Rowat dirait au Commissaire qui lui avait révélé l'identité du demandeur, et le Commissaire déterminerait si la divulgation était entachée d'irrégularités. L'enquête, hélas, a été l'une des plus longues et des plus compliquées dans les annales du Commissariat. Voici une liste des principaux revirements auxquels elle a donné lieu, en ordre chronologique :

- 1) M. Rowat refuse de révéler au Commissaire l'identité de sa source, indiquant que sa source était un « important contact du milieu des médias » et qu'il ne souhaitait pas « détruire un bon contact »;
- 2) M. Rowat est accusé d'outrage pour avoir refusé de répondre à la question du Commissaire, et le Commissaire prend des dispositions pour que M. Rowat soit poursuivi pour outrage;
- 3) M. Rowat demande à la Cour fédérale de mettre fin à l'enquête et de déclarer inconstitutionnel le pouvoir du Commissaire de lancer des poursuites et d'imposer des sanctions à l'égard de l'infraction d'outrage. Le Bureau du Conseil privé accepte de financer la contestation judiciaire de M. Rowat;
- 4) La Cour fédérale rejette la requête de M. Rowat et autorise le Commissaire à poursuivre M. Rowat pour outrage;
- 5) M. Rowat revient sur son refus de répondre et accepte de comparaître pour répondre à la question concernant l'identité de sa source;

- 6) M. Rowat donne une réponse surprenante : Il a oublié l'identité de sa source, affirmant qu'il n'a rencontré sa source qu'une seule fois au bar de l'Ottawa Press Club et qu'il a oublié le nom de cette personne pour ainsi dire immédiatement. M. Rowat ajoute qu'il ne pourrait même pas reconnaître cette personne s'il devait la revoir;
- 7) Le Commissaire informe la Cour fédérale de la perte de mémoire de M. Rowat, et le tribunal ordonne à M. Rowat d'acquiescer tous les frais et dépens de l'affaire. Le Bureau du Conseil privé autorise le paiement desdits frais à même les deniers publics, ajoutant au fardeau des contribuables;
- 8) L'enquête révèle que plusieurs fonctionnaires de P&O et du BCP ont eu des communications avec M. Rowat pendant le traitement de la demande de communication en question;
- 9) L'enquête révèle que des fonctionnaires du BCP et du CPM, qui n'avaient aucun besoin légitime de connaître l'identité du demandeur, ont demandé que l'identité de celui-ci leur soit révélée, renseignement qui leur a été fourni. Il s'agit du chef de cabinet de Jocelyne Bourgon, ancienne greffière du Conseil privé, et de l'adjoint exécutif de Jean Pelletier, ancien chef de cabinet du Premier ministre;
- 10) La communication du renseignement mentionné au point 9) contrevient à une tâche déjà confiée par le BCP et consistant en l'élaboration d'une politique limitant la communication de l'identité des demandeurs.

En fin de compte, le Commissaire a conclu, premièrement, que, lorsque M. Rowat avait écrit sa lettre à l'auteur de la demande, il savait que le destinataire avait présenté des demandes de communication à son sujet en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Deuxièmement, il a conclu que M. Rowat savait ou aurait dû savoir que la lettre, en soi, constituait de l'intimidation. Troisièmement, il a conclu qu'il était inconvenant qu'un haut fonctionnaire soumette quiconque exerçant ses droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* à quelque forme que ce soit de harcèlement, de menace, de représailles ou de sanctions. Quatrièmement, il a conclu que c'était un haut fonctionnaire, et non pas un étranger rencontré dans un bar, qui avait révélé l'identité du demandeur à M. Rowat. Enfin, il a conclu que M. Rowat n'avait nul besoin légitime de connaître l'identité de la personne qui avait présenté les demandes de communication le concernant. La divulgation de l'identité du demandeur à M. Rowat était malavisée, et le ou les fonctionnaires qui ont révélé l'information ont donné le coup d'envoi à la série d'événements qui ont incité M. Rowat à prendre la décision malencontreuse d'écrire une lettre d'intimidation à une personne exerçant un droit conféré par une loi.

Quoi qu'il en soit, le Commissaire n'a pas pu établir avec certitude l'identité du ou des responsables qui ont révélé l'identité du demandeur à M. Rowat. Il s'est contenté de recommander au Premier ministre et au ministre des Pêches et Océans d'améliorer les politiques et les instructions concernant la protection de l'identité des demandeurs. Les recommandations ont été acceptées et sont en voie d'être mises en œuvre.

Incident n° 2 : demandeur induit en erreur

À la fin d'avril et au début de mai 1999, des allégations faites à la Chambre des communes, et reprises par les médias, laissaient entendre que l'honorable Paul Martin aurait peut-être été en conflit d'intérêt lorsqu'il a, à ce qu'il paraît, participé aux délibérations du Cabinet concernant les compensations aux personnes qui avaient reçu du

sang et des produits sanguins contaminés. La raison du prétendu conflit d'intérêt était que M. Martin, avant d'être élu au Parlement, avait fait partie du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada (CDC) à l'époque où la CDC était propriétaire de Connaught Laboratories, un fournisseur de sang et de produits sanguins. On alléguait que M. Martin pouvait avoir participé à des réunions du conseil d'administration de la CDC au cours desquelles les membres avaient discuté de la sûreté des produits sanguins de l'entreprise et de la façon dont celle-ci devait réagir aux inquiétudes concernant ces produits.

Ces allégations de conflit d'intérêt ont incité M. Martin, ministre des Finances, à demander à ses fonctionnaires (personnel ministériel et fonctionnaires du Ministère) de faire une recherche approfondie au sein de son ministère, dans l'ensemble du gouvernement et dans le secteur privé afin de trouver les documents qui pourraient faire la lumière sur la question. Le ministre avait notamment demandé à ses fonctionnaires de trouver des copies des procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC datant de la période où il en faisait partie et de les rendre publics le plus rapidement possible.

Ces allégations ont incité le ministre des Finances ainsi qu'un membre de l'opposition, agissant indépendamment, à demander au conseiller en éthique du premier ministre de faire enquête sur l'allégation de conflit d'intérêt. Le conseiller en éthique a commencé son enquête à la fin de mai 1999. Dans le cadre de son enquête, le conseiller en éthique a commencé à chercher des documents pertinents, entre autres des copies des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de la CDC. Il a sollicité et obtenu la coopération des fonctionnaires du

ministère des Finances pour repérer les documents pertinents.

Les allégations publiques de conflit d'intérêt ont également incité certains chercheurs politiques et un groupe de victimes du sang contaminé à présenter des demandes au ministère des Finances, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'obtenir les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de la CDC et de Connaught Laboratories. Entre mai et juillet 1999, le ministère des Finances a reçu quatre demandes de ce genre. Ces demandes imposaient au ministre des Finances et à ses fonctionnaires l'obligation légale de chercher et de repérer tous les documents demandés qui étaient en la possession du ministère des Finances et de les divulguer, à moins que des exceptions prévues par la Loi puissent être invoquées à juste titre.

Tous ces facteurs – les directives du ministre, l'enquête du conseiller en éthique et les demandes d'accès à l'information – ont eu pour résultat que la recherche des procès-verbaux de la CDC était considérée comme hautement prioritaire au ministère des Finances. Ces facteurs ont également engendré un grand intérêt chez les cadres supérieurs, du ministère et du Cabinet du ministre, à l'égard des résultats de la recherche, du traitement des demandes d'accès relatives à cette question et de l'avancement de l'enquête du conseiller en éthique.

On a répondu aux demandes en juillet et en août 1999. Les demandeurs ont tous obtenu la même réponse [traduction] : « Je dois vous informer que, malgré une recherche approfondie, nous n'avons pu trouver aucun document correspondant à votre demande. » Il semblait que l'affaire était close jusqu'à ce que, huit mois plus tard, un événement extraordinaire se produise.

On a découvert une note de service concernant une conversation téléphonique, le 6 juillet 1999, entre le conseiller en éthique adjoint et le coordonnateur de l'accès à l'information du ministère des Finances. Cette note semblait indiquer qu'une série de procès-verbaux de la CDC avait été remise par le Bureau du conseiller en éthique au ministère des Finances le 7 juin 1999 (avant qu'on ait répondu aux demandes de communication). La note laissait entendre que le conseiller en éthique adjoint exprimait au fonctionnaire des Finances son malaise par rapport à la proposition du ministère des Finances de répondre aux personnes qui avaient présenté une demande de communication qu'aucun document n'avait été trouvé.

La divulgation de cette note de service a semé le doute dans l'esprit des demandeurs et du Commissaire à l'information quant à la véracité des réponses données par Finances Canada huit mois plus tôt. Une enquête a alors commencé. En voici les détails.

Avant qu'on ait répondu aux demandes de communication, des procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC avaient été retrouvés dans les bureaux de Nova Corporation à Calgary. Un fonctionnaire de Finances Canada accompagné d'un fonctionnaire du Bureau du conseiller en éthique s'étaient rendus dans les bureaux de Nova Corporation le 4 juin 1999. Ils avaient fait des copies des procès-verbaux qu'ils avaient rapportés au Bureau du conseiller en éthique. Le fonctionnaire de Finances Canada a témoigné qu'il avait pris soin de ne pas rapporter les procès-verbaux au ministère des Finances parce qu'il savait que le ministère avait reçu des demandes de communication à leur sujet et qu'il ne voulait pas que les documents qu'on venait juste de trouver soient utilisés pour répondre à ces demandes.

Cependant, le 7 juin 1999, le fonctionnaire des Finances qui avait visité Nova Corporation se faisait demander par son supérieur d'obtenir les procès-verbaux auprès du Bureau du conseiller en éthique. Le supérieur avait l'intention d'informer les plus importants cadres supérieurs au sujet des procès-verbaux et il voulait en avoir des copies pour la séance d'information. Ce jour-là, le 7 juin 1999, le Bureau du conseiller en éthique a envoyé les procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC à Finances Canada, des copies ont été faites par les fonctionnaires de Finances Canada et elles ont été distribuées à la séance d'information des cadres supérieurs qui a eu lieu ce jour-là.

Les personnes suivantes assistaient à la réunion du 7 juin 1999 : le sous-ministre des Finances, le sous-ministre adjoint de la Direction juridique, le sous-ministre adjoint de la Direction du développement économique et des finances intégrées, le directeur de la Division des finances intégrées et de la privatisation et le secrétaire du ministère. Apparemment, toutes les personnes présentes à la réunion étaient au courant que le ministère avait reçu des demandes de communication précisément pour les documents qui leur avaient été distribués. Pourtant, à la fin de la réunion, il était entendu que la série originale de procès-verbaux serait retournée au Bureau du conseiller en éthique et que toutes les copies seraient détruites.

En l'occurrence, le Bureau du conseiller en éthique a refusé que les documents lui soient retournés et le fonctionnaire de Finances Canada qui avait trouvé les documents dans les bureaux de Nova Corporation a placé la série de procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC reçue à l'origine dans ses dossiers. Toutes les autres copies ont été détruites. Par

conséquent, lorsque la réponse « nous n'avons pu trouver aucun document » a été donnée, en fait des documents avaient bel et bien été repérés; ils étaient dans les classeurs de Finances Canada et les cadres supérieurs les plus importants du ministère étaient au fait de l'« écart » entre les faits et les réponses fournies.

Le ministère des Finances n'a pas semblé embarrassé ni désolé lorsque ces faits ont été connus. On s'est retranché derrière l'argument juridique suivant : bien que les procès-verbaux de la CDC aient été trouvés avant que les réponses aux demandes de communication ne soient fournies, ils ne sont pas tombés en la possession de Finances Canada avant que la majorité des demandes aient été reçues. Le ministère des Finances a fait valoir que la date de réception correspondait à la date limite pour ses recherches et qu'il n'était pas tenu de signaler l'existence de documents trouvés après cette date.

En fait, dans la première ébauche des lettres de réponse l'expression [traduction] « suivant la date de réception » était utilisée après les mots « nous n'avons pu trouver aucun document ». Cependant, le sous-ministre adjoint de la Direction juridique a fait retirer l'expression « suivant la date de réception » afin, selon ses propres termes, [traduction] « d'éviter de désorienter » les demandeurs.

Mais même cette subtilité judiciaire ne justifiait pas la réponse à une des demandes. En effet, l'une des demandes a été reçue après la date à laquelle Finances Canada a obtenu la série de procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC. Dans ce cas particulier, Finances Canada a simplement donné comme explication que tout le monde supposait que la directive de retourner les originaux et de détruire les copies avait été suivie.

Les personnes qui avaient la responsabilité de répondre à la demande ont dit que le fonctionnaire chargé de retourner les documents au conseiller en éthique n'avait informé personne qu'il n'avait pu retourner ces documents et qu'il en avait conservé une copie dans ses dossiers.

Le Commissaire n'a pas été très impressionné par ces justifications. Il a conclu que les réponses données aux demandes relatives aux procès-verbaux du conseil d'administration de la CDC contenaient si peu d'information utile qu'elles étaient à son avis intentionnellement trompeuses. Les fonctionnaires ont choisi de ne pas informer les demandeurs au sujet de l'approche légaliste adoptée, qui s'en tenait strictement à la date limite; ils ont également décidé de ne pas informer les demandeurs que les procès-verbaux avaient été trouvés à Nova Corporation et qu'ils étaient soit dans les dossiers de Finances Canada, soit dans ceux du conseiller en éthique, ou aux deux endroits.

Le Commissaire ne contestait pas le fait qu'il est en général raisonnable de se fier à la date de réception d'une demande de communication pour déterminer la date limite aux fins des recherches. Cependant, il était d'avis que les ministères ont l'obligation d'offrir un « bon service » aux demandeurs en les informant, lorsque le fait est connu, que d'autres documents pertinents ont été trouvés après la date de réception d'une demande de communication. Les demandeurs peuvent alors présenter une nouvelle demande, s'ils le désirent.

Il a également exprimé l'opinion que les ministères ont l'obligation d'offrir un « bon service » en informant les demandeurs, lorsque le fait est connu, que les documents peuvent se trouver dans une autre institution gouverne-

mentale. Évidemment, en vertu du paragraphe 8(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, il existe une obligation légale de déterminer si une demande sera transmise ou non, dans les 15 jours suivant la réception de la demande, à une autre institution davantage concernée par les documents.

Comme si ces faits n'étaient pas suffisamment troublants, il est apparu que les procès-verbaux de la CDC fournis au ministère des Finances par le conseiller en éthique n'étaient pas les seuls procès-verbaux de la CDC détenus par ce ministère. Depuis le début, un dossier contenant des procès-verbaux de la CDC se trouvait dans un classeur situé dans le secteur du ministère chargé des relations avec les sociétés d'État. En dépit des recherches approfondies effectuées à la suite des demandes de communication, ces documents n'ont pas été trouvés jusqu'à ce que l'enquête du Commissaire soit entreprise.

Il est décourageant de constater que, depuis 19 ans que la *Loi sur l'accès à l'information* existe, il est encore nécessaire de rappeler aux hauts fonctionnaires que les réponses aux demandes de communication doivent être aussi complètes et utiles qu'on peut raisonnablement s'y attendre. L'aspect positif de cette histoire, c'est qu'il ne semble pas que le ministre ait pris part d'une quelconque façon à la stratégie de son ministère concernant les réponses fournies aux demandes de communication ou qu'il en ait été avisé. De plus, le ministre a accepté les recommandations du Commissaire : offrir une formation appropriée à ses fonctionnaires, établir de nouvelles procédures conçues pour éviter qu'une telle situation se reproduise et instituer un examen indépendant des politiques, pratiques et procédures ministérielles en matière de gestion de l'information.

Délais : les mauvaises nouvelles

D'après le paragraphe 10(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, il est clair que, lorsque les demandes n'ont pas obtenu de réponse dans les délais prescrits, il y a présomption de refus de communication. C'est une consécration législative du fait que les délais non autorisés constituent des refus implicites même si l'institution qui a reçu la demande n'a pas refusé vraiment de communiquer l'information demandée. Cette notion de « présomption » de refus ou de refus « implicite » est importante, en termes légaux, parce qu'une partie des pouvoirs d'enquête du Commissaire et la totalité de la compétence d'examen de la Cour fédérale reposent sur le fait qu'il y a eu « refus » de communication d'un document demandé en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Par conséquent, si un ministère ne répond pas à une demande de communication dans un délai de 30 jours, ou à l'intérieur du délai prorogé autorisé par la Loi, le Commissaire à l'information et la Cour fédérale ont le pouvoir de procéder de la même manière et dans les mêmes limites que s'il y avait eu un refus réel de communication. On peut affirmer cela avec certitude en se fondant sur la décision de la Cour d'appel fédérale mentionnée précédemment :

Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de la Défense nationale, (1999) A.C.F. n° 522.

Cette année, une nouvelle, et troublante astuce s'est ajoutée. Citoyenneté et Immigration Canada a demandé une prorogation de trois ans (au-delà du délai habituel 30 jours) pour répondre à un certain nombre de demandes présentées par la même personne. Le plaignant s'est objecté à la durée de la prorogation et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information. Au cours de l'enquête, le Commissaire en est venu à la conclusion que les prorogations étaient abusives pour deux

raisons. D'abord, les critères pour demander une prorogation de délai n'ont pas été remplis (le ministère a regroupé toutes les demandes du plaignant pour arriver à la conclusion qu'elles impliquaient un volume important de dossiers; la Loi exige que cette détermination se fasse pour chaque demande). Il a en outre conclu que le fait d'appliquer la prorogation de trois ans à chacune des demandes était déraisonnable.

Ayant déterminé que la prorogation n'avait pas été demandée de façon adéquate et que la durée était déraisonnable, le Commissaire a établi qu'il y avait eu un refus « implicite » ou une « présomption » de refus de communiquer des informations. Par conséquent, il est passé à la deuxième étape de l'enquête, qui consiste à évaluer si les dispositions de la Loi relatives aux exceptions justifient un refus de communication. Cette deuxième étape, conformément à la décision de la Cour d'appel fédérale mentionnée précédemment, est une condition préalable pour que le Commissaire et le plaignant aient le droit de demander à la Cour fédérale de se prononcer sur le refus d'une institution gouvernementale de communiquer les documents demandés.

À ce moment, le ministère a soulevé une objection. Il a prétendu que même un délai déraisonnablement long ou invoqué abusivement ne constitue pas un refus « implicite » ou une « présomption » de refus jusqu'à ce que le délai se soit écoulé sans qu'il y ait eu de réponse. Donc, le ministère s'est opposé à ce que le Commissaire passe à l'étape « présomption de refus » de son enquête après qu'il eut établi que la durée du délai était déraisonnable.

Cette année, la Section de première instance de la Cour fédérale a été saisie

de la cause, et le juge Kellen a rendu une décision. Le juge Kellen a accepté l'argument avancé par Citoyenneté et Immigration Canada et a conclu qu'il ne pouvait y avoir de refus « implicite » ou de « présomption » de refus à moins que le ministère ne donne pas suite à la demande de communication à l'intérieur de la prorogation de trois années qu'il a invoquée. Le juge a décidé que, peu importe à quel point la prorogation est déraisonnable, le Commissaire à l'information ne peut faire enquête pour déterminer si elle constitue une « présomption de refus » et qu'il ne peut y avoir de recours devant le tribunal pour déterminer si la prorogation est en fait une « présomption de refus », jusqu'à ce que le délai se soit écoulé.

Le juge Kellen a estimé que le seul recours du Commissaire, selon la Loi, était d'informer le Parlement des cas de prorogations déraisonnables.

Les implications de cette décision sont extrêmement inquiétantes pour ce qui concerne le droit d'accès. Les ministères sont maintenant libres, impunément, de se prévaloir de longues prorogations au délai de 30 jours, qui constituait la règle. De plus, ils peuvent, si on pousse le raisonnement plus loin dans ce cas, demander des acomptes exorbitants sans craindre que le Commissaire ou les tribunaux puissent considérer cela comme un refus « implicite », pour lequel il y a un recours.

Déjà, les effets de cette décision se font sentir, car d'autres ministères se prévalent de longues prorogations.

Puisque cette décision est invoquée si largement malgré la volonté du Parlement que l'accès ne soit pas refusé sous le couvert d'une prorogation, le Commissaire à l'information en a appelé de la décision.

Rendement : aspects positifs

Délais – Les bonnes nouvelles

Cette année, le Commissariat à l'information du Canada a effectué des examens de suivi de la performance de six ministères afin de préparer les fiches de rendement concernant le respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces six ministères sont :

1. Affaires étrangères et Commerce international Canada (MAECI)
2. Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)
3. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)
4. Défense nationale (MDN)
5. Pêches et Océans Canada (P&O)
6. Transports Canada (TC)

L'échelle de notation est basée sur le pourcentage de demandes de communication reçues par un ministère qui n'ont obtenu de réponse dans les 30 jours ou à l'intérieur du délai prorogé choisi par le ministère. Voici l'échelle de notation :

% de réponses fournies en retard	Commentaire	Note
0-5 %	Idéale	A
5-10 %	Bonne	B
10-15 %	À la limite	C
15-20 %	Inférieure à la norme	D
plus de 20 %	Signal rouge	F

Résumé des résultats des fiches de rendement

Le tableau suivant indique le pourcentage de réponses fournies en retard (et la note correspondante) dans l'année sur laquelle porte le rapport comparativement à l'année dernière.

Ministère	d'avril à déc. 2000	d'avril à déc. 2001
ADRC	14,9 (C)	9,6 (B)
CIC	19,7 (D)	13,0 (C)
MDN	17,0 (D)	11,8 (C)
MAECI	29,3 (F)	17,7 (D)
P&O	32,8 (F)	42,2 (F)
TC	23,7 (F)	11,7 (C)

À une exception près, tous les ministères ont obtenu une meilleure note cette année. Pêches et Océans Canada, malheureusement, a eu un moins bon rendement cette année que l'année dernière. Cependant, même dans le cas de Pêches et Océans Canada, l'examen du Commissaire montre que ce ministère dispose maintenant d'un plan d'activités et des ressources nécessaires pour lui permettre de passer le cap l'an prochain. (Les détails concernant les résultats des six fiches de rendement figurent au chapitre VII, page 117.)

Depuis 1999, le Commissariat à l'information a établi les fiches de rendement et effectué le suivi du rendement de neuf ministères. En plus des six ministères mentionnés précédemment, le Bureau du Conseil privé, Santé Canada et Développement des ressources humaines Canada ont fait l'objet de fiches de rendement. Cette année, aucun suivi n'a été effectué concernant ces trois ministères car ils avaient tous obtenu la note « A » lors des examens précédents.

Ensemble, ces neuf ministères totalisent une grande partie des demandes de communication adressées au gouvernement en 2001-2002. Le bon rendement de ce groupe de ministères a un effet extrêmement positif sur le rendement de l'ensemble du système d'accès à l'information.

Les ministères qui ont un plan de gestion (plan opérationnel ou plan d'activités) pour réduire le nombre de retards sont ceux qui connaissent le plus de succès

dans leurs efforts d'amélioration. Chacun des ministères a adopté une approche quelque peu différente, et c'est compréhensible étant donné les différences dans le nombre et le type de demandeurs, la nature des documents possédés ainsi que la taille et le degré de centralisation du ministère

Mais les « bons » plans d'amélioration en matière d'accès à l'information ont quelques caractéristiques communes. Il doit y avoir un engagement des membres de la direction à l'égard de l'amélioration du rendement et un suivi de leur part. Cet engagement se manifeste par l'allocation des ressources humaines et financières nécessaires. Se doter des ressources qui permettront d'assumer la charge de travail prévisible engendrée par les demandes de communication – aussi bien dans les unités d'accès à l'information que dans les unités opérationnelles où les recherches et les examens initiaux sont effectués – constitue l'élément clé d'un bon plan.

De même, les plans d'amélioration efficaces en matière d'accès à l'information prévoient qu'une attention minutieuse sera accordée aux points suivants : i) réduire les points de décision dans le système; ii) informer les membres du personnel qui participent au traitement des demandes de ce qu'on attend d'eux et du temps dont ils disposent pour accomplir leur tâche; iii) produire des rapports statistiques qui permettent aux gestionnaires d'effectuer le suivi du rendement, de cerner les points faibles et de prendre des mesures correctives avant que des plaintes ne soient faites au Commissaire.

Cette année, comme par le passé, l'une des raisons communes expliquant les délais et les réponses inappropriées aux demandes de communication, c'est l'état lamentable de la gestion des dossiers dans de nombreux ministères. Les coordonnateurs ministériels de

l'accès à l'information disent au Commissaire que les registres centraux ne sont pas fiables et que les documents électroniques sont rarement inclus dans les systèmes ministériels de classement documentaire ou rarement conservés de façon adéquate, même dans les unités opérationnelles où ils sont créés. Par conséquent, la recherche de documents pour donner suite aux demandes de communication exige beaucoup de temps, et il n'est pas toujours certain que les recherches ont permis de trouver tous les documents pertinents.

Cette lacune, comme il a été mentionné l'année dernière, mine non seulement le droit d'avoir accès à des documents en temps utile, mais elle érode l'efficacité et l'efficacités de tous les aspects des affaires gouvernementales. C'est le Conseil du Trésor qui est le ministère responsable de veiller à ce que tous les documents gouvernementaux soient gérés de façon à faciliter le droit d'accès. Le Conseil du Trésor est pleinement conscient du problème et il élabore des directives détaillées pour aider les ministères à faire face à la « crise » de gestion des documents.

De meilleurs outils d'évaluation

Au cours des examens effectués cette année, des hauts fonctionnaires ont demandé au Commissaire à l'information de dégager une série de « pratiques exemplaires » des fiches de rendement des années précédentes. Ces pratiques pourraient devenir un guide d'auto-évaluation utile pour les fonctionnaires et les gestionnaires responsables de l'accès à l'information. De plus, des hauts fonctionnaires ont demandé au Commissariat à l'information de fournir une directive sur la divulgation systématique et la diffusion active de l'information. De façon générale, on a le sentiment que la plus grande partie des besoins du public en matière d'information pourraient être satisfaits

en marge de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Enfin, des hauts fonctionnaires ont demandé au Commissaire à l'information d'augmenter les repères utilisés pour coter le rendement des ministères. Pour le moment, les notes des fiches de rendement reposent entièrement sur le pourcentage de demandes de communication qui n'obtiennent pas de réponse dans les délais prévus. Les fonctionnaires sont d'avis que d'autres repères pourraient aider les ministères et le Commissaire à avoir un aperçu multidimensionnel du rendement d'un ministère. Voici quelques-uns des autres facteurs d'évaluation qui ont été suggérés : le nombre de pages de documents communiqués; le pourcentage de demandes de communication qui concernent des exceptions et la quantité d'informations divulguées de façon informelle ou diffusées de manière proactive.

Toutes ces suggestions constructives méritent d'être examinées attentivement et le Commissariat à l'information s'attellera à cette tâche dans l'année qui vient.

Enfin, un dernier mot sur la question des délais. Tous les ministères estiment que le processus d'examen de la confidentialité des documents du Cabinet est une source importante de délais dans le système et que le problème va en s'aggravant. Chaque fois que, à la suite d'une demande de communication, un ministère met la main sur un dossier qui peut contenir un document confidentiel du Cabinet, il faut consulter le Bureau du Conseil privé. Il faut maintenant attendre jusqu'à six mois avant que le BCP ne commence une consultation. Le BCP ne s'est pas encore doté de ressources suffisantes pour absorber cette charge de travail et, par conséquent, il y a un effet négatif sur le système dans son

ensemble. Le BCP n'est pas indifférent à ce problème, et on espère qu'il le règlera dans l'année qui vient.

Initiatives du Conseil du Trésor

En ce qui concerne sa situation et ses ressources, le centre de décision de l'accès à l'information du Conseil du Trésor a été renforcé. Il s'agit maintenant d'une division autonome qui s'appelle la Division de l'information et de la politique de sécurité. Un ancien coordonnateur de l'accès à l'information expérimenté dirige cinq agents supérieurs de la politique (ils étaient 4 l'an dernier).

Cette année, on a recommencé à tenir des réunions ordinaires avec un comité consultatif composé de quelque 20 coordonnateurs ministériels. Le mandat du comité est d'agir à titre de groupe consultatif pour les questions d'accès à l'information et de protection de la vie privée, de permettre d'échanger sur les pratiques exemplaires en matière de gestion des demandes de communication et de permettre au Conseil du Trésor de garantir la cohérence de l'approche utilisée pour les différents types de demandes de communication. Cette année, le comité consultatif a été consulté à plusieurs reprises par le Groupe d'étude de l'accès à l'information.

Cette année également, le Conseil du Trésor a mis en œuvre un programme de reconnaissance de l'excellence dans les milieux concernés par l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Les premiers prix seront remis en 2002 lors de la conférence sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée parrainée par le Conseil du Trésor. Les catégories de nomination sont les suivantes : dévouement exceptionnel, excellence en prestation de services et innovation, leadership et esprit communautaire. Bravo au Conseil du Trésor pour ce témoignage

de reconnaissance, de gratitude et de respect à l'égard des héros méconnus du régime d'accès à l'information.

Fait également digne de mention et d'éloge, le Conseil du Trésor offre de façon continue des occasions d'apprentissage à la communauté de l'accès à l'information. Depuis que le programme de formation a été lancé en septembre 2000, le nombre de séances a doublé. Des déjeuners-conférences, des séances d'une demi-journée ou d'une journée entière sur différents sujets sont organisés. On prévoit même organiser davantage d'activités d'éducation et de formation en collaboration avec un groupe consultatif sur la formation et après avoir examiné minutieusement les résultats d'un sondage effectué auprès du milieu de l'accès à l'information, qui portait entre autres sur les besoins en matière de formation.

Finalement, comme il a été mentionné précédemment, le Conseil du Trésor a pris des mesures pour régler la crise dans la gestion de l'information au sein du gouvernement.

Le rendement du Commissaire

Délais : l'exaspération augmente

En 1998, lorsque le Commissaire actuel a entrepris son mandat de sept ans, sa principale priorité était de régler le problème chronique, et qui s'aggravait constamment, des délais dans les réponses aux demandes de communication. Le Commissaire sortant, John W. Grace, parlait du phénomène des délais comme d'un « scandale abominable que l'on préfère taire ». La première Commissaire à l'information du Canada, Inger Hansen, avait aussi conclu que le problème des délais faisait peser une grave menace sur le droit d'accès à l'information pour le public.

Le Commissaire à l'information actuel a promis aux membres du Parlement (au cours de l'examen précédant sa nomination) de s'attaquer au problème des délais avec vigueur. Il s'est engagé à informer le Parlement, au moyen de fiches de rendement, sur le rendement de certains ministères. Ces fiches de rendement devaient indiquer les causes précises des délais, signaler quels ministères n'obtenaient pas la note de passage, faire des suggestions constructives en vue d'apporter des améliorations et permettre de faire le suivi des mesures correctives par la suite.

Le Commissaire a tenu sa promesse. Depuis 1998, 26 fiches de rendement ont été établies et déposées au Parlement.

De plus, le Commissaire a promis d'adopter une approche plus musclée en ce qui concerne les enquêtes sur les plaintes individuelles relatives aux délais. Avant 1998, les enquêtes sur les plaintes impliquaient la négociation d'un nouveau délai de réponse raisonnable (un engagement ministériel). Si le nouveau délai n'était pas respecté, d'autres négociations étaient entreprises pour fixer un deuxième délai révisé. C'est seulement lorsque ce deuxième délai n'était pas respecté non plus qu'on faisait appel à la Cour fédérale pour forcer l'institution en cause à donner une réponse. Inévitablement, cependant, les réponses étaient fournies avant que les procédures atteignent le stade de l'audience.

En 1998, le Commissaire actuel a adopté l'approche de la chance unique pour ce qui concerne les délais. Selon cette approche, si un ministère ne respecte pas le nouveau délai de réponse négocié avec le Commissaire, ou s'il ne s'engage pas à respecter un délai fixé, l'enquête sur la « présomption de refus » sera enclenchée. La Cour fédérale d'appel décrit ce genre d'enquête ainsi :

« [...] le Commissaire aurait pu, dès le défaut de l'institution de respecter le délai, entreprendre son enquête comme s'il y avait eu refus réel. Il dispose, en effet, de pouvoirs d'enquête tels qu'il peut, en début d'enquête, contraindre l'institution à exposer les raisons de son refus. »

(Le Commissaire à l'information du Canada c. le Ministre de la Défense nationale (1999) A.C.F. n° 522 (CAF), paragr. 16)

En d'autres mots, les ministères se voyaient offrir une occasion équitable de donner une réponse tardive avant une date raisonnable, mais déterminée. À défaut de profiter de cette occasion, les hauts fonctionnaires du ministère devraient justifier, lors de procédures officielles, le fondement juridique de ce que la Loi présume être un refus de communication.

Après que cette approche moins tolérante eu été adoptée, deux cas sont survenus (tous deux en 1999) où des sous-ministres ont été sommés de comparaître et de témoigner sous serment au sujet des réponses en retard. Dans les deux cas, les demandes de communication concernées ont obtenu une réponse avant la date de la comparaison. Depuis, aucun sous-ministre ne s'est vu demander de témoigner dans un cas de retard. Depuis que ces deux affaires se sont produites, habituellement les ministères fixent de nouveaux délais et s'y conforment.

Il ne fait aucun doute qu'un certain ressentiment à l'égard de l'approche suivie par le Commissaire à l'information est apparue parmi les sous-ministres. Mais la nouvelle approche (fiches de rendement et approche plus musclée en ce qui concerne les enquêtes) permet enfin de résoudre le problème chronique des délais.

Par exemple, les plaintes relatives aux délais adressées au Commissaire

représentaient habituellement environ 50 pour cent de toutes les plaintes. Cette année, ce chiffre est tombé à 28,8 pour cent. Les résultats des fiches de rendement indiquent également des améliorations majeures. Tous les ministères importants ont obtenu de nouvelles ressources pour répondre aux besoins, et les résultats des fiches de rendement ont servi à convaincre les ministres de demander, et le Conseil du Trésor à accorder, les nouvelles ressources absolument essentielles.

Ce tableau donne un aperçu des effets positifs des fiches de rendement :

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

En 1998-1999, les six ministères qui ont fait l'objet d'un examen ont obtenu la note F. L'année suivante, deux de ces ministères ont connu de grandes améliorations et ont obtenu un A. Ceux qui ont continué à obtenir des F ont eu un pourcentage beaucoup plus faible de retard dans les réponses. L'an dernier, seulement deux ministères sur les six qui avaient fait l'objet d'un examen à l'origine ont reçu un F et, cette année, aucun de ces six ministères ne faisaient plus partie de la catégorie des F. Un schéma d'amélioration semblable se dessine en ce qui concerne P&O et Transports Canada.

L'an prochain, ceux qui n'ont pas encore obtenu la note A feront à nouveau l'objet d'un rapport de même que ceux qui ont obtenu un A par le passé,

afin de vérifier si la situation s'est détériorée ou non.

Délais au Commissariat à l'information

Mettre en pratique ce qu'il prêche est essentiel pour tout organisme de réglementation ou de surveillance. Les Canadiens ne sont pas très impressionnés si leurs plaintes à l'égard du gouvernement ne sont pas traitées en temps utile. Sur ce point, le Commissaire n'a pas obtenu beaucoup de succès. Depuis le début de son mandat en 1998, le délai moyen nécessaire pour mener à terme une enquête est passé de 3,9 mois à 7,8 mois au cours de cet exercice. Autre fait troublant, le nombre de cas qui n'ont pas été résolus à la fin de l'année était de 742 en 1998 à 729 pour le présent exercice. Il faut dire que, l'an dernier, l'arriéré de travail a grimpé à 922 cas.

Tous les moyens possibles d'amélioration de la productivité ont été adoptés : postes liés à la gestion, aux politiques et aux relations publiques convertis en postes d'enquêteur; instauration d'un système de gestion du temps rigoureux pour les enquêtes; amélioration de la formation et des outils de travail des enquêteurs et recours accru à l'informatique pour la gestion des cas, les précédents et la préparation des rapports. Des consultants indépendants et des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont examiné la façon dont le Commissariat utilise ses ressources.

Il y a consensus sur ce point : 25 enquêteurs ne peuvent traiter promptement les quelque 1 200 à 1 500 plaintes d'une complexité croissante qui sont portées chaque année contre plus de 150 institutions gouvernementales dont les bureaux sont dispersés partout au Canada et dans le monde. Si on n'augmente pas le nombre d'enquêteurs et si les ministères ne répondent pas

plus rapidement aux questions et aux demandes des enquêteurs, il n'y aura pas d'amélioration acceptable au chapitre des délais de traitement et de l'arriéré de travail. Le Parlement a été informé des difficultés qu'éprouve le Commissaire à l'information à obtenir du Conseil du Trésor le niveau de financement requis pour s'acquitter de sa charge de travail obligatoire. La question d'une meilleure collaboration des ministères au cours des enquêtes est exposée plus en détail au Chapitre II.

Le problème des ressources ne se manifeste pas seulement dans le nombre insuffisant d'enquêteurs. Il a également des répercussions négatives sur la capacité du Commissariat à l'information de jouer un rôle constructif en faisant des recherches, en éduquant et en informant le public, et en offrant des conseils au gouvernement et au Parlement sur les propositions législatives.

Les Canadiens ont le droit légitime de s'attendre à ce que les enquêtes soient menées promptement tout comme ils ont le droit légitime de s'attendre à obtenir une réponse rapide à leurs demandes de communication. Le Commissaire actuel n'est pas fier de son dossier à cet égard. Mais il dépend entièrement du gouvernement, sur lequel il est chargé de faire enquête, pour les ressources. Au bout du compte, en tenant les cordons de la bourse, le gouvernement contrôle l'efficacité du Commissariat à l'information. C'est là que l'indépendance théorique du Commissaire se heurte à la réalité de sa dépendance à l'égard du gouvernement en place.

Aucun ombudsman ou commissaire d'accès à l'information provincial ne se trouve dans cette position délicate. Ce sont les législatures provinciales, et non les conseils de gestion gouvernementaux, qui fournissent les fonds à leurs hauts fonctionnaires indépendants. Il serait peut-être temps que le gouvernement fédéral adopte cette approche. D'une

façon ou d'une autre, il est certainement temps d'injecter une quantité raisonnable de ressources dans le Commissariat à l'information, de la même façon que les principaux ministères ont reçu une injection de ressources pour régler leurs problèmes de délais.

Résoudre les plaintes sans recourir aux tribunaux

Bien que la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada ait été dans une grande mesure inspirée de la *Freedom of Information Act* des États-Unis, les deux lois diffèrent sur un point important. Aux États-Unis, les plaignants lésés doivent recourir aux tribunaux fédéraux américains. Au Canada, on a plutôt décidé de faire appel à un ombudsman spécialisé pour traiter les plaintes relatives à l'accès afin de réduire le plus possible le fardeau financier des demandeurs et la charge de travail des tribunaux fédéraux. Par conséquent, l'efficacité des commissaires à l'information se mesure, en partie, par leur capacité à résoudre les plaintes sans recourir aux tribunaux fédéraux.

L'an dernier, le Commissaire a examiné 1 337 plaintes. Dans deux cas seulement, il s'est avéré impossible d'en arriver à un règlement sans recourir aux tribunaux. Cette année, encore une fois, seulement deux cas sur 1 163 enquêtes n'ont pu être réglés. Cela représente un taux de réussite de 99,95 pour cent.

Pour avoir une image plus globale de la situation, il faut également prendre en compte le fait que, dans certaines occasions, les plaignants insatisfaits des résultats de l'enquête du Commissaire décident, de leur propre chef, de porter la cause devant le tribunal fédéral. L'an dernier, 5 cas ont été portés devant la Cour fédérale par des personnes dont les plaintes contre le gouvernement n'avaient pas été appuyées par le Commissaire à l'information. Cette année, 9

cas semblables ont été portés devant la Cour fédérale. C'est une autre mesure qui indique que le service de règlement extrajudiciaire des conflits offert par le Commissariat à l'information continue d'être très efficace.

La qualité des relations avec le gouvernement

Il a été mentionné précédemment que certains sous-ministres avaient réagi de façon négative au fait d'être impliqués dans des enquêtes sur les délais. En plus de cet irritant dans les relations, le Commissaire a éprouvé de la résistance de la part du Premier ministre et de ses fonctionnaires lorsqu'il a tenté de voir des dossiers et qu'il a posé des questions au sujet de l'objection du Premier ministre à une demande de communication concernant ses agendas. (La Cour fédérale est actuellement saisie de quelque 27 actions intentées par la Couronne contre le Commissaire à l'information, qui visent à contester certains aspects de cette enquête.) La résistance s'est manifestée dans le refus de cinq témoins d'aider volontairement le Commissaire dans son enquête.

Ces deux cas, en quatre ans, où des hauts fonctionnaires élus et non élus ont été obligés de témoigner sous serment devant le Commissaire à l'information indiquent une dégradation des relations entre le Commissariat à l'information et la direction du gouvernement.

Il est juste de dire que ces deux cas ont miné l'esprit de confiance et de respect mutuels sans lequel le travail d'enquête et de résolution des conflits du Commissaire peut devenir une tâche ardue pour toutes les parties concernées. Le Commissaire est désolé de ce qu'il considère comme de la mauvaise volonté à coopérer à ses enquêtes. La direction du gouvernement déplore ce qu'elle considère comme

un zèle excessif du Commissaire dans ses enquêtes. Comme dans la plupart des situations où la confiance est importante, la solution consistera à maintenir les voies de communication ouvertes et à s'attaquer au problème plutôt qu'aux personnes.

Démystifier le processus

Lignes directrices de procédure

Pour sa part, le Commissaire prendra des mesures concrètes pour démystifier le processus d'enquête. Premièrement, des lignes directrices de procédure seront publiées dans l'année qui vient. Ces lignes directrices exposeront les approches habituellement suivies par le Commissaire lorsqu'il enquête sur divers types de plaintes; elles expliqueront les raisons qui motivent ces approches et les dérogations; elles décriront le rôle, les droits et les obligations des témoins et du conseil au cours du processus; elles clarifieront la nature des pouvoirs du Commissaire et indiqueront quand et comment des pouvoirs officiels peuvent être utilisés, et elles décriront les moyens par lesquels le Commissaire maintient en équilibre l'obligation de faire enquête en privé et l'obligation d'informer les plaignants, le gouvernement et le Parlement des résultats de son enquête.

Formation

Deuxièmement, le Commissaire demandera des fonds au Conseil du Trésor afin d'être en mesure d'élaborer du matériel didactique et des modules de formation, au sujet du processus d'enquête, et de les offrir au personnel ministériel, la haute gestion, aux cadres hiérarchiques et aux professionnels de l'accès à l'information. Idéalement, la formation serait offerte en collaboration avec le programme de formation du Conseil du Trésor.

Précédents

Finalement, le Commissaire évaluera quelle serait la meilleure façon de communiquer sa « jurisprudence » à la collectivité de l'accès à l'information et au public. Pour le moment, les cas qui ont une valeur jurisprudentielle sont publiés annuellement sous forme de résumés (et indexés par article de la Loi) dans le rapport que le Commissaire présente au Parlement. Les contraintes en matière de confidentialité imposées au Commissaire par les articles 62 à 64 de la *Loi sur l'accès à l'information* ne permettent pas à celui-ci de divulguer des informations qu'il apprend au cours des enquêtes, sauf :

- 1) aux plaignants;
- 2) aux institutions gouvernementales contre lesquelles des plaintes sont déposées;
- 3) au Parlement, dans un rapport annuel;
- 4) au Parlement, dans un rapport spécial.

Cependant, dans le cadre de ces contraintes, des efforts seront déployés afin de trouver la forme et le moyen le plus utile pour mettre à la disposition des parties intéressées les précédents du Commissaire. Pour ce faire également, les ressources additionnelles nécessaires seront sollicitées auprès du Conseil du Trésor.

CHAPITRE II: OPÉRATIONS – BILAN DE L'ANNÉE

Au cours de l'année visée par le rapport (2001-2002), 1 049 plaintes concernant des institutions fédérales ont été adressées au Commissaire (voir le tableau 1). Selon le tableau 2, 1 232 enquêtes ont été menées à bonne fin. Ces plaintes portaient sur des retards dans 28,2 p. 100 des cas, comparativement à 43,1 p. 100 l'an dernier. Cette baisse importante du nombre de plaintes pour cause de retard témoigne d'une amélioration générale du rendement du gouvernement en matière de respect des délais de réponse.

En plus des plaintes reçues cette année, le Commissariat a traité 3 396 demandes de renseignements.

Toutes les enquêtes effectuées ont abouti au règlement des plaintes sauf dans deux cas, qui sont exposés aux pages 54 à 56 et 57 à 60. Ils seront portés devant la Cour fédérale si les demandeurs y consentent.

Ainsi que le tableau 3 permet de le constater, le délai d'exécution des enquêtes sur les plaintes est passé de 5,4 mois, l'année précédente, à 7,8 mois. L'an dernier, le Parlement a été informé de l'amoindrissement de la capacité du Commissariat de procéder à des enquêtes en temps opportun en raison des limites financières de ce dernier et de son lourd fardeau d'enquêtes complexes et d'enquêtes pour lesquelles il s'avère difficile d'obtenir une collaboration informelle du gouvernement.

De plus, les données du tableau 1 nous rappellent qu'il continue d'y avoir un nombre inquiétant d'enquêtes non terminées. L'an dernier, il y en avait 922; cette année, il y en a 729. Bien qu'on ait fait des progrès cette année en vue de

réduire cet arriéré, il demeure à un niveau inacceptable et a un impact sur le temps de traitement de tous les cas. Les progrès réalisés sont attribuables en partie à l'injection de nouvelles ressources par le Conseil du Trésor. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Commissaire s'efforçait de convaincre le Conseil du Trésor qu'il reste du chemin à faire avant que le Commissariat ait suffisamment de ressources pour remplir efficacement son mandat.

Ainsi que le fait voir le tableau 4, 54 institutions fédérales ont fait l'objet de plaintes. Quelque 65 p. 100 de la totalité des plaintes visaient seulement dix institutions fédérales. Ce phénomène correspond à la situation en ce qui concerne les demandes d'accès reçues par l'ensemble du gouvernement : un petit nombre d'institutions reçoivent la majeure partie des demandes.

Les dix institutions qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes sont les suivantes :

1. Citoyenneté et Immigration Canada	127
2. Défense nationale	109
3. Agence des douanes et du revenu du Canada	76
4. Gendarmerie royale du Canada	63
5. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	56
6. Service correctionnel du Canada	55
7. Développement des ressources humaines Canada	55
8. Affaires étrangères et Commerce international	48
9. Secrétariat du Conseil du Trésor	47
10. Justice Canada	46

Le fait pour ces institutions de figurer dans cette liste ne veut pas nécessaire-

ment dire que leur rendement a été mauvais. Pour mieux évaluer le « rendement », il faut comparer, pour chaque institution, le nombre de plaintes jugées légitimes au nombre de plaintes dont le bien-fondé n'a pas été établi. Il n'est pas possible de dresser, à l'aide du nombre de plaintes fondées, une liste à correspondance directe des dix institutions qui sont en tête. Certaines des conclusions tirées cette année portent sur des plaintes reçues l'an dernier et certaines plaintes reçues cette année sont encore à l'étude.

Néanmoins, si l'on établissait la liste des dix institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes jugées valables (régérées ou fondées) par le Commissaire au cours de l'année visée par le présent rapport, voici ce qu'elle serait :

1. Citoyenneté et Immigration Canada
150 des 230 achevées
2. Développement des ressources
humaines Canada
54 des 64 achevées
3. Défense nationale
45 des 130 achevées
4. Pêches et Océans Canada
42 des 58 achevées
5. Agence des douanes et
du revenu du Canada
35 des 64 achevées
6. Gendarmerie royale du Canada
32 des 77 achevées
7. Travaux publics et Services
gouvernementaux Canada
31 des 55 achevées
8. Affaires étrangères et Commerce
international
29 des 46 achevées
9. Santé Canada
28 des 67 achevées
10. Service correctionnel du Canada
27 des 54 achevées

Bien que leur ordre varie dans ces deux listes, les mêmes institutions y figurent, sauf deux : Justice Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ne

font pas partie des dix institutions ayant fait l'objet du plus grand nombre de plaintes fondées. Dans cette liste, elles sont remplacées par Pêches et Océans Canada et par Santé Canada.

L'an dernier, nous avons mentionné tout particulièrement la difficulté qu'avait Citoyenneté et Immigration Canada à traiter efficacement un gros volume de demandes d'accès. Depuis, cette institution a mis en place des ressources additionnelles et de nouvelles procédures. Bien que Citoyenneté et Immigration Canada se classe encore au premier rang dans les deux listes (nombre de plaintes et nombres de plaintes légitimes), une amélioration de son rendement commence à être visible. Selon les résultats des fiches de rendement (voir les pages 126 à 130), le pourcentage de demandes reçues qui sont traitées en retard est passé de près de 20 p. 100 l'an dernier à 13 p. 100 pour la période du 1^{er} avril 2000 au 30 novembre 2001.

Voie officielle c. voie informelle

Au cours de l'année visée par le présent rapport, la vaste majorité des enquêtes ont été exécutées de manière informelle au niveau de l'enquêteur-analyste. Dans le cadre d'enquêtes menées de cette façon, les témoins répondent volontairement aux questions sans qu'un avocat soit présent, les institutions fournissent volontairement des documents, les témoins ne sont pas assermentés et des comptes rendus textuels des témoignages ne sont pas établis.

Au cours de cette année, il n'a été nécessaire de suivre la voie officielle (citations à comparaître, ordonnances de production, témoignage sous serment, comptes rendus textuels, présence d'un avocat) que pour quatre enquêtes—dont trois portaient sur

	Du 1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1 ^{er} avril 2001 au 31 mars 2002
Non achevées l'année précédente	571	912
Ouvertes durant l'année	1 678	1 049
Achevées durant l'année	1 337	1 232
Non achevées à la fin de l'année	912	729

CONCLUSIONS						
CATÉGORIE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé-non établi	Abandonnée	TOTAL	%
Refus de divulguer	277	2	312	99	690	56,0 %
Retard (présomption de refus)	299	–	31	18	348	28,2 %
Prorogation de délai	47	–	14	15	76	6,2 %
Frais	23	–	28	17	68	5,5 %
Langue	–	–	1	–	1	0,1 %
Publications	–	–	–	–	–	–
Divers	25	–	15	9	49	4,0%
TOTAL	671	2	401	158	1 232	100%
100%	54,5%	0,1%	32,6%	12,8%		

CATÉGORIE	99.04.01 – 2000.03.31		2000.04.01 – 2001.03.31		2001.04.01 – 2002.03.31	
	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes	Mois	Plaintes
Refus de divulguer	5,99	537	7,83	534	9,76	690
Retard (présomption de refus)	3,44	749	3,33	575	4,99	348
Prorogation de délai	2,33	134	4,18	151	5,59	76
Frais	5,41	55	7,02	54	5,84	68
Langue	–	–	–	–	2,33	1
Publications	–	–	–	–	–	–
Divers	4,34	55	4,61	23	7,82	49
Moyenne	4,34	1 530	5,40	1 337	7,85	1 232

l'accessibilité de documents conservés dans les bureaux de ministres ou du Premier ministre. L'autre enquête pour laquelle une approche officielle a été adoptée concernait une situation où les retards des réponses aux demandes d'accès étaient un problème chronique, parce que celles-ci traînaient pendant beaucoup trop longtemps dans le bureau d'un ministre.

L'an dernier, le Commissaire a rendu 21 ordonnances de production de documents ou de comparution de témoins. Cette année, il n'en a rendu que sept :

- 5 ordonnances de comparution de témoins et de production de documents
- 1 ordonnance de comparution de témoin
- 1 ordonnance de production de documents

Tableau 4 : CONCLUSIONS SUR LES PLAINTES
(par institution fédérale) Du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2002

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban- donnée	TOTAL
Administration du pilotage du Pacifique Canada	–	–	–	1	1
Administration portuaire de Toronto	–	–	1	–	1
Affaires étrangères et commerce international	29	–	9	8	46
Affaires indiennes et du Nord Canada	5	–	4	3	12
Agence canadienne d'évaluation environnementale	1	–	–	–	1
Agence canadienne de développement international	5	–	3	–	8
Agence canadienne d'inspection des aliments	4	–	5	2	11
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec	–	–	3	–	3
Agence des douanes et du revenu du Canada	35	1	22	6	64
Agence de promotion économique du Canada atlantique	4	–	1	2	7
Agence spatiale canadienne	–	–	1	1	2
Agence Parcs Canada	1	–	–	–	1
Agriculture et Agroalimentaire Canada	12	–	3	–	15
Anciens combattants Canada	1	–	2	–	3
Archives nationales du Canada	25	–	30	0	55
Banque de développement du Canada	2	–	3	–	5
Bureau de la sécurité des transports du Canada	1	1	–	–	2
Bureau de l'Inspecteur général du SCRS	1	–	–	–	1
Bureau du Conseil privé	19	–	5	2	26
Bureau du surintendant des institutions financières	1	–	–	–	1
Citoyenneté et Immigration Canada	150	–	75	5	230
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	–	–	3	–	3
Commission canadienne des droits de la personne	–	–	2	–	2
Commission de la capitale nationale	1	–	1	3	5
Commission de la fonction publique du Canada	–	–	1	1	2
Commission de l'Immigration et du statut des réfugiés	5	–	1	1	7
Commission des plaintes du public contre la GRC	2	–	1	–	3
Condition féminine Canada	–	–	2	–	2

Tableau 4 : CONCLUSIONS SUR LES PLAINTES (suite)*(par institution fédérale) Du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2002*

INSTITUTION FÉDÉRALE	Réglée	Non réglée	Bien-fondé non établi	Aban- donnée	TOTAL
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	1	–	1	–	2
Conseil national de recherches du Canada	2	–	–	1	3
Défense nationale	45	–	25	60	130
Développement des ressources humaines Canada	54	–	9	1	64
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	1	–	–	–	1
Environnement Canada	10	–	10	1	21
Finances Canada	13	–	6	–	19
Gendarmerie royale du Canada	32	–	40	5	77
Industrie Canada	19	–	9	–	28
Justice Canada	21	–	10	4	35
Musée des beaux arts du Canada	–	–	1	2	3
Office Canada Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers	–	–	–	1	1
Patrimoine canadien	6	–	6	3	15
Pêches et Océans Canada	42	–	12	4	58
Ressources naturelles Canada	4	–	3	1	8
Santé Canada	28	–	26	13	67
Secrétariat du Conseil du Trésor	11	–	7	–	18
Service canadien du renseignement de sécurité	1	–	8	6	15
Service correctionnel du Canada	27	–	26	1	54
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1	–	–	–	1
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	–	–	1	–	1
Société du crédit agricole Canada	1	–	–	1	2
Solliciteur général Canada	1	–	3	1	5
Statistique Canada	2	–	1	–	3
Transports Canada	14	–	9	4	27
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	31	–	10	14	55
TOTAL	671	2	401	158	1 232

Tableau 5 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES
(selon le lieu de résidence des plaignants) Du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2002

	Reçue	Fermée
Hors du Canada	4	10
Terre-Neuve	13	23
Île-du-Prince-Édouard	0	2
Nouvelle-Écosse	44	37
Nouveau-Brunswick	3	6
Québec	91	96
Secteur de la capitale nationale	442	500
Ontario	166	223
Manitoba	64	56
Saskatchewan	19	11
Alberta	47	46
Colombie-Britannique	148	217
Yukon	2	1
Territoires du Nord-Ouest	5	3
Nunavut	1	1
TOTAL	1 049	1 232

Des ordonnances ont été rendues à l'endroit d'un ministre, du greffier du Conseil privé, de deux adjoints de ministre et d'un coordonnateur de l'accès. Tous les témoins ont été invités à collaborer volontairement, mais ont choisi de ne pas le faire sur l'avis de leur avocat. Aucun des témoins n'a contesté la légalité des ordonnances.

Certains avocats estiment que, si leur client a fait l'objet d'une ordonnance de comparution (citation à comparaître), cela renforce leur droit d'être présents lorsque cette personne témoigne (devant le Commissaire). Le Commissaire n'a jamais refusé à un témoin la possibilité d'obtenir l'aide d'un avocat; cette formalité additionnelle est donc tout à fait inutile.

Ceci dit, les enquêteurs n'ont pas fait d'études d'avocat (sauf dans de rares cas) et n'ont pas reçu la formation nécessaire pour répondre aux objections juridiques formulées durant les entrevues ni pour prendre des décisions concernant ces objections. Il ont reçu une formation en techniques d'entrevue, de communication, de négociation et de persuasion. Par conséquent, lorsqu'un témoin insiste pour avoir un avocat, l'enquêteur peut, lui aussi, sentir le besoin d'une aide juridique. Il peut donc y avoir une escalade de formalités.

Il faut espérer que la publication de directives sur la procédure (dont il est question à la page 38) et des efforts soutenus pour démystifier le processus d'enquête permettront au système de conserver le degré élevé de spontanéité qui le caractérise et a fait sa force au fil des ans.

La nécessité de formaliser les procédures reliées au processus d'enquête est le résultat de la prolongation de la durée des enquêtes. Une des raisons qui explique ce phénomène, tel qu'il est mentionné à la page 36, est la lenteur des institutions à répondre à des demandes d'enquêtes pour des rencontres, des explications et de la documentation. Les Coordonnateurs de l'accès à l'information ont affirmé au bureau du Commissaire que leur priorité est de traiter les demandes d'accès à l'information dans les délais prescrits par la Loi. Par conséquent, rencontrer les exigences d'enquêtes n'est pas une priorité. Les institutions ne tiennent souvent pas compte des exigences des enquêtes pour déterminer les ressources qui leur sont nécessaires. Bien que ceci permette à certains ministères de répondre plus souvent aux demandes dans les délais prescrits par la Loi, ceci contribue à prolonger la durée des enquêtes.

L'an prochain, le Commissaire établira des normes de service et s'attend à ce que les institutions gouvernementales les respectent afin de se conformer aux exigences des enquêtes. Le respect de ces exigences aura peut-être un impact au niveau des ressources de certaines institutions, mais cette conséquence est inévitable s'il y a des échéanciers à respecter dans les enquêtes aussi bien que dans le traitement des demandes.

CHAPITRE III: QUELQUES CAS EN BREF

1. Qui a reçu des primes de rendement?

Dossier 3100-14699/001

Contexte

Un représentant d'une association d'employés a demandé au Conseil national de recherches du Canada (CNRC) la liste des 1 093 personnes qui ont reçu une prime de rendement en 2000. Le demandeur ne cherchait pas à connaître l'évaluation de rendement ni le montant de la prime d'aucun employé en particulier. En réponse, le CNRC a refusé de communiquer les renseignements demandés compte tenu du fait que ceux-ci constituaient des « renseignements personnels » pouvant faire l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le demandeur a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information faisant valoir qu'à moins d'une certaine transparence dans l'attribution des primes de rendement, il y a un risque d'abus et de mauvaise application du programme. Le plaignant a fait remarquer que le CNRC avait déjà communiqué les noms des récipiendaires de primes dans le cadre du programme de primes d'encouragement du ministère, lesquelles sont fondées sur des critères qui sont très semblables à ceux utilisés pour l'attribution des primes de rendement.

Problème juridique

Dans le cadre de cette plainte, le Commissaire à l'information a dû se pencher sur les questions suivantes :

1) Est-ce que la liste des récipiendaires de primes de rendement constitue des « renseignements personnels » en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la protection*

des renseignements personnels? En particulier, est-ce qu'une prime de rendement constitue un avantage financier facultatif? Si c'est le cas, de tels renseignements ne font pas partie de la définition de « renseignements personnels » aux termes de l'alinéa 3 1) de la Loi.

2) Même si l'information dont la communication a été refusée constitue des « renseignements personnels », est-ce que les dispositions du paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* en autorisent la communication?

En ce qui concerne la première question, l'enquête a révélé que les primes de rendement étaient fondées sur deux critères. En premier lieu, tous les employés dont le rendement avait été coté « exceptionnel » ou « supérieur » avaient droit à une prime de rendement. En second lieu, certains employés dont le rendement n'avait pas été coté en ces termes pouvaient quand même obtenir une prime de rendement fondée sur leurs réalisations en tant que membre d'une équipe ayant contribué au succès du CNRC. Les primes de cette deuxième catégorie étaient accordées subjectivement par les cadres supérieurs qui s'appuyaient sur les recommandations d'un comité d'attribution des primes.

Compte tenu de ces faits, le Commissaire a déterminé que les employés à qui on avait octroyé une prime pour des réalisations à titre individuel ou en tant que membre d'une équipe, plutôt qu'en raison de leur cote de rendement, avaient reçu un « avantage financier facultatif ». D'autre part, le Commissaire a conclu que ceux qui avaient eu une prime de rendement en raison de leur cote de rendement avaient reçu un montant auquel ils avaient droit dans le cadre de la politique des primes de rendement plutôt qu'un « avantage facultatif ». Par conséquent,

les noms des récipiendaires admissibles étaient des « renseignements personnels » tandis que les noms des récipiendaires qui avaient reçu un avantage facultatif ne l'étaient pas.

Quant à la deuxième question (l'applicabilité du paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*), l'enquête a déterminé qu'avant la présentation de la demande de communication officielle, le CNRC avait fourni au demandeur les noms de récipiendaires de primes de rendement. La divulgation des noms avait été fondée sur le fait que certains récipiendaires avaient consenti à ce que leur nom soit divulgué à la suite de communications vaguement formulées de la part de la direction et qui n'expliquaient pas clairement aux employés à quoi servirait leur consentement ni les options qui s'offraient à eux.

Le Commissaire a conclu que les consentements antérieurs ne s'étendaient pas à une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, que les consentements étaient limités et que la communication avait été faite de façon non officielle et non destinée au grand public. De façon similaire, il a conclu que les noms qui avaient déjà été divulgués ne pouvaient pas être considérés comme des renseignements accessibles au public parce que leur communication était restreinte au CNRC.

À la fin, le Commissaire a recommandé la divulgation des noms des récipiendaires de primes de rendement fondées sur des réalisations à titre individuel ou en tant que membre d'une équipe (avantages facultatifs). Il était aussi d'avis que la communication de cette liste permettrait suffisamment de transparence pour que l'association des employés puisse évaluer l'équité du programme. Le CNRC était d'accord et a accepté la recommandation du Commissaire.

Ce qu'il faut retenir

Lorsque des critères subjectifs interviennent dans un programme de primes de rendement, les primes attribuées constituent des « avantages financiers facultatifs » et, par conséquent, cessent d'être des renseignements personnels à protéger.

2. Évaluer l'impact environnemental des réacteurs CANDU

Dossier 3100-13256/001

Contexte

Un chercheur a présenté à Ressources naturelles Canada (RNCAN) une demande d'accès à certains documents concernant l'offre d'Énergie atomique du Canada limitée (EACL) de vendre des réacteurs CANDU à la Turquie. Parmi les documents demandés figurait un rapport, préparé par un consultant de RNCAN, qui critiquait l'évaluation environnementale préparée par EACL en appui de son offre.

RNCAN a refusé de communiquer le rapport en soutenant que ce dernier contenait des renseignements qu'EACL avait fournis au consultant à titre confidentiel et que la divulgation de ceux-ci risquerait de nuire à la compétitivité d'EACL et d'entraver les négociations en vue d'un contrat avec la Turquie. Les exceptions prévues par la Loi invoquées dans cette affaire étaient les alinéas 20(1)b, c) et d).

Le demandeur a contesté cette réponse et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information. Il a fait remarquer que, dans le passé, il avait reçu un rapport du même consultant sur l'évaluation environnementale effectuée par EACL relativement à la vente d'un réacteur CANDU à la Chine. Il a aussi soutenu qu'il était fortement dans l'intérêt public de veiller à ce que des évaluations environnementales complètes soient entreprises avant la

vente de réacteurs nucléaires à d'autres pays. Enfin, pendant l'enquête, on a appris que la Turquie avait déjà annoncé qu'elle n'achèterait pas de réacteur CANDU à EACL.

Problème juridique

- 1) Lorsque EACL a fourni des renseignements au consultant, les a-t-elle, par extension, fournis à RNCAN aux fins de l'alinéa 20(1)b)?
- 2) Serait-il possible de démontrer les critères subjectifs énoncés aux alinéas 20(1)c) et d) dans le contexte du refus annoncé par la Turquie de donner suite à l'offre d'EACL?

Avant que le Commissaire n'ait pu se prononcer sur ces points, EACL avait retiré son objection à la divulgation des renseignements et RNCAN avait communiqué le rapport dans sa totalité au demandeur.

Ce qu'il faut retenir

Les critères d'exception énoncés aux alinéas 20(1)b), c) et d) ne sont pas faciles à satisfaire et il existe une jurisprudence considérable sur leur bonne interprétation. Les institutions fédérales doivent exiger des tiers qu'ils démontrent clairement qu'il y a suffisamment de preuves pour satisfaire aux critères contenus dans ces exemples. Certaines d'entre elles ont parfois un rapport de réglementation avec les tiers et se sentent réticentes à jouer ce rôle de « contestation », préférant le laisser au Commissaire si une plainte relative au secret excessif est déposée. Une telle réticence ne cadre pas avec les obligations des institutions fédérales d'imposer le fardeau de la preuve à la partie qui s'oppose à la communication des renseignements.

3. L'immatriculation de véhicules en double

Dossier 3100-15106-001

Contexte

Une personne qui participait à un projet visant à empêcher les voleurs de véhicules d'obtenir de nouveaux numéros d'identification de véhicule a demandé à Statistique Canada combien de véhicules étaient simultanément immatriculés dans plus d'une province. Statistique Canada possède cette information à la suite d'études qu'il a menées dans le but de savoir à quel point les statistiques sur l'immatriculation des véhicules à moteur étaient gonflées en raison de l'immatriculation dans plusieurs provinces.

Statistique Canada a refusé de communiquer les renseignements, indiquant au demandeur qu'il avait tiré les renseignements des documents provinciaux et territoriaux sur l'immatriculation des véhicules à moteur et que les ententes en vigueur l'autorisaient seulement à divulguer des agrégats statistiques.

Statistique Canada a vérifié auprès des provinces et des territoires que les documents d'immatriculation des véhicules à moteur avaient été fournis à titre confidentiel et qu'ils ne pouvaient donc pas être communiqués. Compte tenu de ces circonstances, il était d'avis que les renseignements demandés faisaient l'objet d'une exception en vertu de l'alinéa 13(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

De son côté, le demandeur soutenait que les provinces et les territoires n'avaient pas transmis à Statistique Canada de données sur les immatriculations en double. Il affirmait que les renseignements demandés constituaient une analyse statistique découlant des données fournies par les provinces.

Problème juridique

Les renseignements demandés, c'est-à-dire le nombre d'immatriculations de véhicules en double, avaient-ils été transmis à titre confidentiel à Statistique Canada par les provinces et les territoires? Le Commissaire a déterminé, en fait, que les renseignements précis demandés, n'avaient pas été fournis à Statistique Canada par les provinces et les territoires. Il a aussi constaté que, même s'ils l'avaient été, cela n'aurait pas contrevenu à l'entente en vigueur puisque la demande se rapportait à un « agrégat statistique » et que la communication de tels renseignements était permise en vertu de l'entente.

Ayant étudié les points de vue du Commissaire, Statistique Canada a réexaminé les renseignements demandés et les a communiqués au demandeur. Il n'a pas admis avoir incorrectement appliqué l'alinéa 13(1)c). Il a plutôt justifié son renversement de position par le fait qu'il avait réussi à obtenir des provinces et des territoires leur consentement à communiquer les renseignements.

Ce qu'il faut retenir

Pour l'application des exceptions visées par la Loi, il est nécessaire de leur donner une interprétation limitée et spécifique. Lorsque les exceptions visent à protéger les renseignements fournis au gouvernement par des tiers (articles 13 et 20), il faudrait veiller à appliquer les exceptions uniquement aux renseignements précis qui ont été transmis et non aux renseignements dérivés ou aux analyses indépendantes. De plus, quand la nature de l'engagement de non-divulgence est énoncée dans les ententes, ces dernières sont plus convaincantes lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue de la confidentialité attendue que ne le sont les déclarations d'intention émises par les fournisseurs après la présentation d'une demande.

4. La perception des droits sur le courrier international

Dossier 3100-13546/001

Contexte

Une société s'est adressée à l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) pour obtenir une copie de l'accord conclu entre l'ADRC et la Société canadienne des postes (SCP) concernant le traitement du courrier et des colis internationaux. En vertu de l'accord, la SCP agissait à titre de mandataire payé par l'ADRC afin de percevoir les droits de douane. Après avoir consulté la SCP, l'ADRC a divulgué des parties de l'accord, mais en a refusé la plus grande partie à la demande de la SCP qui prétendait que le demandeur était un concurrent.

Le demandeur a porté plainte auprès du Commissaire à l'information en raison du refus de communication.

Problème juridique

Afin de justifier son refus de communiquer des parties de l'accord, l'ADRC devait prouver, en vertu de l'alinéa 20(1)c) de la Loi, que la divulgation des renseignements nuirait à la compétitivité de la SCP. Pouvait-elle se libérer de ce fardeau en raison des faits dans cette affaire?

L'ADRC et la SCP ont soutenu que le demandeur agissait au nom de United Parcel Service (UPS), un concurrent de la SCP. Elles ont allégué que UPS cherchait à obtenir l'information afin de s'en servir dans une poursuite pour concurrence déloyale en vertu du chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), dans laquelle l'entreprise réclamait quelque 230 millions de dollars en dommages-intérêts contre le Canada.

L'accord postal dont la communication a été refusée (et le type de relation entre la SCP et l'ADRC) fait partie des

enjeux dans le litige présenté en vertu de l'ALENA.

De son côté, le demandeur a soutenu qu'il n'existait pas de concurrence pour les services fournis par la SCP aux termes de l'accord demandé. Il a fait remarquer que la *Loi sur les douanes* permet à l'ADRC de conclure un accord avec la SCP pour le traitement du courrier international, mais ne l'autorise pas à lancer un appel d'offres pour ce service. Par conséquent, selon le demandeur, la communication des détails de l'accord ne risque pas de nuire à la compétitivité de la SCP.

En réponse, l'ADRC a convenu que la SCP ne risquait pas d'avoir de concurrence en ce qui concerne ce service puisqu'il faudrait à cette fin modifier la loi et obtenir l'approbation de la SCP (les installations de traitement du courrier appartenant à la SCP). Cependant, l'ADRC a signalé que ni la SCP ni elle n'étaient obligées de maintenir l'accord actuel. De plus, elle a indiqué que la SCP ou elle-même pourraient recourir à des tiers pour accomplir le travail administratif sans que cela nécessite de modifications législatives. Dans une telle éventualité, l'information non communiquée pourrait être utilisée avantageusement (et au détriment de la SCP et de l'ADRC) lors de la présentation d'une soumission pour effectuer ce type de travail.

Pendant l'enquête, l'accord a été divulgué presque en totalité. Les parties non communiquées contenaient la méthode de calcul de paiement de la SCP. Le Commissaire a déterminé que la divulgation des dispositions financières particulières de l'accord pouvait permettre à une autre entreprise, intéressée à fournir des services à l'ADRC, d'utiliser l'information à son avantage et au détriment de la SCP. À la lumière de ce qui précède, la plainte a donc été jugée réglée.

Ce qu'il faut retenir

En général, il est impossible d'invoquer l'exception énoncée à l'alinéa 20(1)c), à moins que le tiers visé par les renseignements exploite une entreprise concurrente. Cependant, même lorsque des activités de l'entreprise du tiers sont « exclusives », il peut être possible de démontrer que la divulgation des renseignements causerait des préjudices aux activités « non exclusives » de l'entreprise. En tout temps, néanmoins, il incombe à la partie qui revendique le secret de prouver, au niveau d'une probabilité (par des preuves concrètes et pas seulement par des affirmations), que la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité du tiers.

5. Savoir à qui demander

Dossier 3100-15873/001

Contexte

Un producteur d'émissions de télévision s'est adressé à la GRC pour obtenir des documents relatifs à la visite de l'ancien président américain Ronald Reagan à Québec en 1985. La GRC a répondu que ces documents étaient soustraits à l'obligation de communication en vertu de l'alinéa 16(1)a) et du paragraphe 16(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Selon ces dispositions, il est possible de ne pas divulguer de renseignements relatifs à des enquêtes licites dont la communication risquerait de faciliter la perpétration d'infractions. Le demandeur a contesté le secret entourant ces renseignements et a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

Dès le début de l'enquête, il était clair que, dans les jours suivant la réception de la demande de communication, la GRC avait déterminé que les documents pertinents avaient été transmis aux Archives nationales du Canada. Avant d'invoquer les exceptions

énoncées à l'alinéa 16(1)a) et au paragraphe 16(2), les fonctionnaires de la GRC ne s'étaient pas souciés de récupérer les documents pour les examiner, comme l'exige l'article 25 de la Loi (vérification ligne par ligne). De plus, la GRC n'avait pas renvoyé le demandeur aux Archives nationales en tant qu'institution de qui relevait les documents.

Problème juridique

Lorsqu'une institution reçoit une demande de communication de documents qui ont été transmis aux Archives nationales, quelles sont ses obligations?

La GRC a reconnu qu'elle ne devait pas invoquer les exceptions si elle n'avait pas examiné les documents pertinents. Cet examen est nécessaire pour assurer le respect de l'obligation énoncée à l'article 25. En vertu de ce dernier, les institutions fédérales sont tenues de communiquer les parties dépourvues des renseignements visés par une exception, à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.

De plus, la GRC a admis qu'elle n'avait pas étudié correctement les dispositions de l'article 8 de la Loi. Cet article permet aux institutions, dans les quinze jours suivant la réception d'une demande, de transmettre la demande à une autre institution si le document objet la concerne davantage.

Le Commissaire à l'information a constaté que la GRC avait officiellement transmis les documents aux Archives nationales en 1994 et 1995. Par conséquent, il a conclu que les documents en cause concernaient davantage les Archives. Il a aussi constaté que la GRC était au courant de la transmission des documents aux Archives bien avant l'expiration du délai de quinze jours, au cours duquel elle aurait pu transmettre la demande de communication. Même s'il s'est trompé à cet égard,

le Commissaire a estimé qu'il était inapproprié pour la GRC d'invoquer les exceptions pour justifier le secret sans avoir au préalable prélevé et examiné les documents.

Étant donné qu'à la fin, la GRC s'était excusée auprès du demandeur, lui avait remboursé les droits payés et lui avait indiqué que les Archives nationales détenaient les documents pertinents, le Commissaire a donc jugé la plainte réglée.

Ce qu'il faut retenir

Lorsque le nombre de demandes de communication est élevé, certaines institutions peuvent être tentées d'aller au plus vite au moment du prélèvement et de l'examen des documents susceptibles d'être visés par les exceptions. Cependant, se laisser aller à cette tentation est tout à fait contraire aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information*. À moins de procéder à une recherche et à un examen des documents, il est impossible de déterminer s'il faut transmettre la demande à une autre institution davantage concernée par les documents en question. De plus, à moins d'examiner les documents, il est impossible de respecter l'exigence de prélèvement énoncée à l'article 25. Le fait que la divulgation de documents puisse être refusée ne soustrait pas à l'obligation de trouver les documents et de les examiner en réponse à une demande de communication.

6. L'art d'estimer les droits

Dossier 3100-16210/001

Contexte

Un particulier a demandé à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) des copies de toutes les demandes de classification et de dotation traitées par la Direction générale des ressources humaines,

à l'administration centrale, entre le 1^{er} janvier 1998 et juillet 2001. En réponse, la CISR a informé le demandeur que les droits s'élevaient à 6 530 \$ et qu'il devait effectuer un dépôt de 3 265 \$ avant que ne soient exécutées les recherches.

Le demandeur était d'avis que l'estimation des droits n'était pas raisonnable et que le Ministère était muni d'un système informatisé dans le domaine des ressources humaines qui réduirait au minimum le temps de recherche. De son côté, la CISR soutenait qu'il lui faudrait 658 heures de recherche, y compris les cinq heures prévues dans les droits de demande de 5 \$. Pour ce qui est du reste des heures, elles sont calculées au taux horaire de 10 \$, pour un total de 6 530 \$.

Problème juridique

Les droits de 6 530 \$ étaient-ils autorisés en vertu du paragraphe 11(2) de la Loi? Cette disposition permet à une institution d'exiger des droits avant de donner communication des documents ou par la suite « s'il faut plus de cinq heures pour rechercher le document ou pour en prélever la partie communicable ».

Comme c'est souvent le cas, l'enquête a révélé que la CISR n'avait pas compris la demande de l'auteur de la même façon que ce dernier. Le Commissaire a clarifié pour la CISR ce que le demandeur voulait, c'est-à-dire les mesures de classification et de dotation traitées par l'administration centrale (du fait que les régions n'ont pas l'autorité de traiter les demandes ou que les postes sont la responsabilité de la Classification et de la Dotation).

En raison de ces nouveaux paramètres, la CISR a modifié l'estimation de temps de recherche qui est passée de 658 heures à 11 heures. Par conséquent, en tenant compte des cinq heures non facturables,

l'estimation de 6 530 \$ a baissé à 60 \$. Le Commissaire a établi que l'estimation initiale n'était pas justifiée. À son avis, un employé bien informé de l'institution aurait dû comprendre la demande dans le sens restreint que lui donnait l'auteur. Ceci dit, le Commissaire a conclu que l'estimation révisée était raisonnable et que la plainte était donc réglée.

Ce qu'il faut retenir

Lorsqu'une demande semble nécessiter une recherche dans de nombreux documents et entraîner des droits élevés, il faudrait veiller à communiquer avec l'auteur de la demande pour s'assurer que celle-ci a été bien comprise et que l'auteur a la possibilité de la restreindre. Même si cette démarche peut sembler prendre du temps à court terme, cela permet souvent d'économiser du temps à long terme – en particulier si l'auteur dépose une plainte au Commissaire et qu'une enquête s'ensuit.

7. L'autre côté de la médaille

Dossier 3100-14856/001

Contexte

Un contribuable a demandé des copies de sections d'un manuel utilisé par les fonctionnaires de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) pour trancher les questions liées aux articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant l'évaluation des non-résidents et des réputés résidents. Le Manuel des opérations de l'impôt, connu sous le sigle M.O.I., contient les politiques et les procédures d'application de la Loi. En réponse, l'ADRC a divulgué certains renseignements demandés, mais en a exempté la plus grande partie au motif que la communication pouvait nuire à l'application de la Loi.

Le demandeur était insatisfait de cette réponse, soutenant que les politiques,

les méthodes et les procédures utilisées par l'ADRC pour déterminer la résidence d'une personne aux fins de l'impôt sur le revenu ne devraient pas être gardées secrètes. Par conséquent, il a porté plainte au Commissaire :

[traduction] « ... j'ai le droit de connaître les règles, celles qui sont utilisées et non celles qui sont publiées, et, tout aussi important, le mode d'application. »

Problème juridique

L'alinéa 16(1)c) de la Loi – l'exception relative à l'application de la Loi – peut-il être invoqué pour garder secrets des renseignements que les particuliers ont besoin de connaître afin de bien comprendre la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de s'y conformer?

De son côté, l'ADRC a expliqué que lors du processus de détermination du statut de résidence, il faut examiner les renseignements concernant les « liens » avec le Canada ou d'autres pays. Ces liens sont classés comme « primaires » ou « secondaires », et le statut de résidence est déterminé selon le nombre de liens et leur combinaison. Cependant, l'ADRC a maintenu que si elle devait divulguer le nombre et la nature de ces « liens », les particuliers pourraient manipuler le système – pour éviter de payer de l'impôt sur le revenu au Canada.

Par ailleurs, le contribuable/demandeur a allégué qu'il ne pouvait pas organiser correctement ses affaires ou contester les décisions de l'ADRC s'il n'avait pas accès aux règles du jeu. En fait, il a dit craindre que le secret ne favorise des règles « changeantes » qui pourraient être utilisées à l'encontre du contribuable en tout temps.

Le Commissaire à l'information a estimé que les Canadiens ont le droit de connaître les « règles du jeu ». Il a conclu que la crainte de manipulation

des contribuables par le système au moyen du secret l'emportait sur la crainte de l'institution de manipulation du système par les contribuables. Selon le Commissaire, le Parlement n'avait pas l'intention de protéger ce type de secret lorsqu'il a promulgué l'alinéa 16(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Après avoir réfléchi aux préoccupations du Commissaire, l'ADRC a décidé de divulguer la plupart des autres renseignements gardés secrets. Le M.O.I. contient cependant des seuils de revenu ou des tolérances qui orientent les mesures d'exécution de l'ADRC. Selon l'ADRC, la communication de ces renseignements pourrait nuire à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le Commissaire a accepté la légitimité du caractère secret de cette partie des renseignements et a conclu que la plainte était réglée.

Ce qu'il faut retenir

Les institutions fédérales ont le droit de garder des renseignements secrets afin de protéger l'intégrité de leurs fonctions d'exécution des lois. Cependant, ce caractère secret ne s'étend pas aux « règles du jeu » que les citoyens sont censés respecter et en fonction desquelles sont évalués leurs droits et obligations. L'exception visée à l'alinéa 16(1)c) n'autorise pas les institutions à maintenir des systèmes de lois secrètes même si cela faciliterait la vie du gouvernement.

8. L'étendue du secret du Cabinet

Dossier 3100-13828/001

Contexte

Les hauts fonctionnaires ayant le rang de sous-ministre ont droit à un avantage spécial connu sous le nom d'allocation de retraite spéciale (ARS). Cet avantage double les droits à

pension ordinaire du bénéficiaire pour les années de service à titre de sous-ministre, pour un maximum de dix ans.

Un haut fonctionnaire retraité, de rang de sous-ministre, qui n'avait pas reçu l'ARS a voulu savoir pourquoi. Il a demandé au Bureau du Conseil privé (BCP) d'avoir accès aux documents énonçant les exigences d'admissibilité à l'ARS.

Dans sa réponse, le BCP a communiqué certains documents qui décrivent l'ARS, mais a refusé de communiquer les modalités la régissant et qui ont été approuvées par le Conseil du Trésor en juillet 1988. Il a affirmé qu'il s'agissait d'un document confidentiel du Cabinet et qu'il était donc soustrait au droit d'accès en vertu de l'alinéa 69(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information.

Problème juridique

Un document contenant les modalités d'un programme d'avantages lancé publiquement peut-il être considéré comme un document confidentiel du Cabinet aux fins de l'alinéa 69(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*? L'argument du BCP était simple. Comme le greffier du Conseil privé avait attesté que le document non communiqué était un document confidentiel du Cabinet, aucune discussion n'était possible. Selon le BCP, si le greffier qualifie un document de document confidentiel du Cabinet, ni un commissaire ni un tribunal ne peuvent le contester.

D'autre part, le demandeur a fait valoir que les modalités d'une décision du Cabinet annoncée publiquement ne peuvent être considérées comme un document confidentiel du Cabinet. Selon lui, de tels documents ne sont pas visés par le début du paragraphe

69(1) ni par les types de documents énumérés.

L'enquête a révélé que l'ARS n'a pas été autorisée par une loi, mais plutôt par une décision du Conseil du Trésor. En fait, celle-ci prend la forme d'une note de huit pages contenant la proposition relative à l'ARS. Cette note, que le Conseil du Trésor a approuvée le 14 juillet 1988, est reconnue comme le document qui fait autorité et dans lequel sont énoncées les modalités de l'ARS. C'est ce document qui n'a pas été communiqué au demandeur du fait qu'il s'agissait d'un document confidentiel du Cabinet.

En outre, pendant l'enquête, le témoin du BCP chargé de déterminer l'admissibilité à l'ARS a témoigné qu'il s'appuyait sur ce document de huit pages pour effectuer son travail. De plus, il a confirmé que le contenu du document non communiqué avait été reproduit dans des documents publics et que les bénéficiaires actuels et éventuels en sont informés lorsqu'ils le demandent.

Le Commissaire a conclu que le document non communiqué porte sur une décision du Cabinet qui a été rendue publique. À ce chapitre, il a constaté que ce document ne peut faire l'objet d'une exception au droit d'accès en vertu de l'alinéa 69(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*. De plus, le Commissaire a remarqué que même s'il était classé comme un document confidentiel du Cabinet, le gouvernement a renoncé au privilège de non-communication s'y rattachant par le degré de publicité qu'il a déjà accordé à son contenu.

Enfin, le Commissaire a constaté que même si le document constituait un document confidentiel du Cabinet, il est clairement dans l'intérêt public que le gouvernement renonce au privilège

de non-communication. L'intérêt public est particulièrement en jeu, car il est question de reddition de comptes, d'avoir accès au document original établissant un avantage économique spécial pour les plus hauts fonctionnaires.

Pour ces raisons, le Commissaire a conclu que la plainte était fondée et a recommandé au Premier ministre de communiquer le document, ce qu'il a refusé.

Si le demandeur y consent, le Commissaire s'adressera à la Cour fédérale du Canada pour qu'elle se penche sur le refus du Premier ministre de divulguer le document. Les résultats, ou l'évolution de l'affaire, figureront dans le rapport annuel de l'an prochain.

Ce qu'il faut retenir

À l'heure actuelle, tout ce qui peut être dit relativement à cette affaire est que l'exception prévue à l'article 69 pour les documents confidentiels du Cabinet donne un immense pouvoir discrétionnaire au Premier ministre et au greffier du Conseil privé pour garder secrets ces documents. Ce pouvoir est accompagné du fardeau de la responsabilité d'exercer le pouvoir de non-divulgaration d'une manière à ne pas enfreindre un but fondamental de la *Loi sur l'accès à l'information* (énoncé à l'article 2), c'est-à-dire que les exceptions indispensables au droit d'accès sont précises et limitées. Cette affaire remet en question le soin avec lequel l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet est appliquée.

9. Obtenir des données sur le traitement des demandes de communication

Dossier 3100-16426/001

Contexte

De nombreuses institutions fédérales assurent le suivi des demandes de communication au moyen d'un logiciel connu sous le nom d'ATIPflow. La base de données d'ATIPflow contient une mine de renseignements qui permet aux institutions de produire des rapports de suivi et de gestion de divers types.

Un chercheur universitaire a présenté à Développement des ressources humaines Canada (DRHC) une demande de communication d'un rapport contenant un certain nombre d'éléments de données du système ATIPflow. Comme DRHC n'avait pas le logiciel qui lui aurait permis de produire électroniquement le rapport demandé, il devait donc le préparer à la main, à partir de nombreux écrans, ce qui entraînait un coût élevé. Il a informé le demandeur que l'estimation des droits s'élevait à 1 250 \$.

Le demandeur trouvait cette méthode inefficace. Il a contacté le président de l'entreprise qui a créé ATIPflow et qui en assure la maintenance. Celui-ci a accepté de concevoir un modèle de rapport qui permettrait à ATIPflow de produire électroniquement le rapport demandé. Même si le modèle de rapport allait coûter 3 000 \$ au demandeur, soit plus du double de l'estimation des droits pour la production manuelle, il a offert de payer le modèle et de le donner à DRHC. Si cette offre était générosité désintéressée ou prévoyance judicieuse en vue de demandes futures, nous l'ignorons.

Le demandeur a cependant vu son plan tomber à l'eau lorsque l'entreprise qui produit ATIPflow l'a informé qu'elle n'était plus disposée à concevoir son modèle de rapport. Il a soutenu que DRHC et d'autres bureaux fédéraux d'accès à l'information avaient exprimé

des préoccupations à l'entreprise, ce qui avait nui à son droit d'accès. Il a demandé au Commissaire de faire enquête.

Problème juridique

Lorsqu'elles reçoivent des demandes de communication de renseignements qui se trouvent dans des bases de données électroniques, les institutions ont-elles l'obligation de trouver la méthode de prélèvement la plus efficace? Plus particulièrement, dans cette affaire, la production manuelle de l'information demandée (à un coût de 1 250 \$) était-elle une méthode acceptable?

DRHC a fait valoir qu'il n'était pas tenu par la loi d'acquérir un nouveau logiciel de modèle de rapport afin de répondre à la demande de communication. Il a expliqué qu'en plus du coût du logiciel, il faudrait prévoir des ressources humaines additionnelles ainsi que du temps d'indisponibilité. DRHC a soutenu qu'il n'avait nullement besoin du modèle de rapport pour répondre à la demande et donc, aucune obligation de l'acquérir.

De son côté, le demandeur a tout simplement soutenu qu'il était prêt à défrayer le nouveau logiciel et qu'il ne voyait pas pourquoi DRHC refuserait de se doter de ce nouvel outil de travail.

Le Commissaire a pris acte du paragraphe 4(3) de la Loi, selon lequel les institutions fédérales doivent préparer des documents à partir de bases de données électroniques, mais seulement dans la mesure où « l'institution a normalement à sa disposition le matériel, le logiciel et les compétences techniques nécessaires à la préparation ». Dans cette affaire, il était convaincu que DRHC n'avait pas « normalement à sa disposition » le logiciel du nouveau modèle de rapport. Il a donc conclu que DRHC n'était pas obligé d'acquérir le

logiciel et de s'en servir pour répondre à la demande de communication.

Néanmoins, le Commissaire n'a pas constaté que DRHC avait complètement évalué ses « compétences techniques » à l'interne en vue d'extraire efficacement d'ATIPflow les renseignements demandés. DRHC a examiné ses propres compétences et s'est aperçu qu'il était en mesure d'obtenir l'information demandée avec plus d'efficacité et de précision que s'il utilisait la méthode manuelle, soit écran par écran. La nouvelle méthode a permis de faire passer l'estimation des droits de 1 250 \$ à 60 \$ – somme que le demandeur a payée volontiers.

Par conséquent, le Commissaire a jugé la plainte réglée.

Ce qu'il faut retenir

Les demandes de communication portent souvent sur des documents qui n'existent pas au moment où on en fait la demande. Elles visent plutôt à obtenir des documents ou des rapports créés à partir de bases de données électroniques. Les institutions fédérales ne sont pas tenues d'acquérir le logiciel, le matériel ou les compétences nécessaires afin de préparer de tels rapports. Cependant, lorsque les ministères ont la capacité interne de les produire, elles doivent le faire de la manière la plus précise et la moins coûteuse possible.

10. Le statut des communications avec les contrôleurs aériens

Dossier 3100-13765/001

Contexte

Un avocat représentant la veuve d'un pilote mort dans l'écrasement d'un avion a présenté au Bureau de la sécurité des transports (BST) une demande d'accès aux enregistrements audio et aux transcriptions des communications qui ont eu lieu entre les pilotes de deux

avons et le contrôleur aérien, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi). Les deux avions en cause ont été impliqués dans une collision au-dessus de Penticton, en Colombie-Britannique, le 20 août 1999.

En réponse à la demande, le BST a déterminé que le contenu des documents en question constituait des renseignements personnels sur les pilotes et les contrôleurs. Il s'est adressé aux personnes dont on entend la voix sur la bande audio pour obtenir leur consentement à la communication de celle-ci. La veuve d'un des pilotes a donné le sien à son avocat, ce que n'ont pas fait les autres personnes. Par conséquent, le Bureau a fourni au demandeur uniquement les parties de la bande audio et de la transcription qui contenaient les paroles prononcées par le pilote dont la veuve avait donné son consentement. Le reste des documents n'a pas été divulgué en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi.

Problème juridique

Est-ce que l'exception en matière de protection des renseignements personnels [paragraphe 19(1)] autorise la divulgation de communications radio transmises sur un canal libre pour contrôler la conduite d'un avion?

Pour en venir à une conclusion dans cette affaire, le Commissaire s'est d'abord reporté au paragraphe 19(1) de la Loi afin de déterminer si les documents demandés contenaient les « renseignements personnels » visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a ensuite décidé si les « renseignements personnels » contenus dans les documents pouvaient être communiqués en vertu du paragraphe 19(2) et si le responsable du BST avait bien examiné et appliqué cette disposition.

A. « Renseignements personnels »

Transcription

Après avoir examiné attentivement les documents non communiqués, le Commissaire était d'avis que les renseignements contenus dans la transcription de la bande audio des communications avec le contrôleur aérien n'étaient pas « personnels » selon la définition de cette expression à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans la transcription, l'information ne « concernait » pas des individus, mais plutôt l'état de l'avion, les conditions de vol et météorologiques, et d'autres questions liées à la circulation aérienne et au commandement de vol de l'avion. Selon le Commissaire, aucun des renseignements contenus dans la transcription n'était de la nature décrite aux alinéas de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire a donc conclu que la transcription des communications avec les contrôleurs aériens dans cette affaire ne constituait pas des « renseignements personnels » selon la définition de cette expression à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a constaté que le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* n'autorise pas le BST à refuser de communiquer la transcription de la bande audio.

Bande audio

Déterminer si la bande audio contient des « renseignements personnels » est quelque peu plus compliqué que dans le cas de la transcription. Ce n'est pas le contenu des communications qui diffère mais l'ajout du son, y compris les voix elles-mêmes.

Le Commissaire a jugé que pour savoir si la bande audio constituait des

« renseignements personnels », il fallait examiner chaque cas individuellement, afin d'accorder toute l'importance qu'il se doit au fait que les renseignements doivent « concerner » un individu identifiable.

Dans cette affaire, le Commissaire a constaté que le contenu des paroles du pilote et des contrôleurs portait exclusivement sur l'état de l'avion, les conditions de vol et météorologiques, la commande de vol de l'avion et la notification aux contrôleurs que l'accident s'était produit. Il n'a aussi rien remarqué dans le ton qui permettrait à un auditeur de tirer des renseignements « concernant » des individus identifiables à partir des voix seulement.

Le Commissaire a ainsi conclu que la bande audio ne constituait pas des « renseignements personnels » en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par conséquent, il a constaté que le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* n'autorisait pas le BST à refuser la communication de la bande.

B. Paragraphe 19(2)

Dans l'éventualité où ses conclusions relatives à la définition de « renseignements personnels » seraient fausses, le Commissaire a vérifié s'il n'y aurait pas des dispositions du paragraphe 19(2) qui permettraient la divulgation. En ce qui concerne l'alinéa 19(2)a), le Commissaire a remarqué qu'une version dépersonnalisée de la bande avait été produite, ce qui indiquait qu'une seule des parties avait donné son consentement. Aucune autre divulgation n'était donc possible en vertu de cet alinéa.

Le Commissaire a ensuite constaté que l'alinéa 19(2)c) autorise la divulgation de « renseignements personnels » sans le consentement dans les situations

énoncées au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a conclu que le BST n'avait pas tenu compte de l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Selon le Commissaire, il est possible de soutenir avec raison que la divulgation publique des documents en cause dans cette affaire (préparation en 1999) serait l'une des fins pour lesquelles les renseignements ont été recueillis ou préparés. Au moment de la collecte et de la préparation de ces documents, les pilotes et les contrôleurs aériens étaient au courant que le BST pouvait rendre publics les enregistrements audio et les transcriptions des communications avec les contrôleurs. Le BST admet ouvertement qu'il a divulgué ces types de documents dans le passé, dans le cadre de ses enquêtes sur des accidents et de son rôle de présentation de rapports. Ce n'était qu'à partir du 31 janvier 2000, [traduction] « après de longues discussions », que le BST a décidé de devenir plus restrictif dans sa politique de communication.

Dans ce contexte, selon le Commissaire, même si les bandes et les transcriptions constituaient des renseignements « personnels », l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en autoriserait la divulgation. En raison du rôle vital que joue le BST pour assurer la sécurité du transport aérien au Canada, le Commissaire croyait que la divulgation des bandes audio et des transcriptions des communications avec les contrôleurs aériens serait certainement compatible avec les fins pour lesquelles ces renseignements sont recueillis ou préparés par le BST.

Le Commissaire a donc constaté que le BST n'a pas examiné ni appliqué comme il se doit l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur*

l'accès à l'information, car il n'a pas tenu compte de l'alinéa 8(2)a de Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Commissaire a aussi remarqué que le BST n'a pas examiné ni appliqué le sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. À ce chapitre, le BST n'a pas évalué correctement le droit à la vie privée en jeu, parce qu'il a mal saisi la conséquence juridique du paragraphe 29(1) de la *Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports* et du paragraphe 9(2) de la *Loi sur la radiocommunication*.

En plus de mal saisir la conséquence juridique de ces dispositions (et, de ce fait, leur incidence sur les attentes en matière de vie privée), le Commissaire a conclu que le BST n'avait pas examiné d'autres facteurs pertinents. Par exemple, il n'avait pas pris en considération sa politique de communication au moment de la collecte ou de la préparation des documents. Pas plus qu'il n'avait tenu compte du fait que les communications avec les contrôleurs aériens étaient transmises en clair sur les radiofréquences.

Le Commissaire a donc conclu que, si le sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* avait fait l'objet d'un examen, il y aurait eu suffisamment de raisons pour conclure que la communication des documents n'aurait probablement pas entraîné de violation de la vie privée. Par conséquent, une divulgation servant même un mince intérêt public aurait suffi pour satisfaire le critère de la communication énoncé au sous-alinéa 8(2)m(i).

Enfin, il y a une autre raison renforçant la conclusion du Commissaire que le secret était injustifié. Le BST n'a pas examiné les critères du sous-alinéa 8(2)m(ii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette

disposition autorise la communication de documents qui procurerait un avantage certain à l'individu concerné. Le Commissaire a fait remarquer que l'accès à une version censurée de la bande audio et de la transcription n'avait pas permis au demandeur et à la veuve de recueillir suffisamment de renseignements pour que les parties puissent évaluer et régler les demandes d'indemnité, à l'avantage de la succession du défunt.

Pour toutes ces raisons, le Commissaire a conclu que la plainte était fondée et a recommandé que les documents demandés soient communiqués en entier. Le BST a refusé de donner suite à la recommandation. Avec le consentement du demandeur, le Commissaire demandera à la Cour fédérale de revoir le refus de communication.

Ce qu'il faut retenir

Il n'est pas prudent de tirer des enseignements d'un litige qui n'a pas encore été réglé. Nous pouvons cependant affirmer que, trop souvent, les institutions ne tiennent pas compte comme il se doit des dispositions du paragraphe 19(2) de la *Loi* avant d'invoquer le paragraphe 19(1) pour refuser la communication de renseignements personnels. En particulier, l'alinéa 19(2)c) (par renvoi au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*) énonce 14 circonstances où il est possible de divulguer des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée. Il faut bien évaluer chacune d'entre elles avant de prendre la décision de refuser l'accès aux termes du paragraphe 19(1).

Index cumulatif des affaires citées 1994-2002

Année	Renseignements sur le cas	Page
ARTICLE 2		
1999-2000	Encore un petit effort! (Objectif de la loi – Élargir le droit d'accès) <i>Pêches et Océans Canada</i>	83
PARAGRAPHE 2(1)		
1994-1995	De mal en pis... et pis encore! (Objectif – Subventions nécessaires – Limitées et particulières) <i>Bureau de l'inspecteur général du Service canadien et du renseignement de sécurité</i>	50
PARAGRAPHE 2(2)		
2000-2001	Voie officielle c. voie informelle (Objectif de la Loi – Procédures complémentaires) <i>Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire</i>	110
ARTICLE 3		
1993-1994	Qui est responsable dans cette boutique? (Institution fédérale – Annexe I) <i>Emploi et Immigration Canada</i>	77
1994-1995	Des documents électroniques vite évanouis (Document – Document informatisé) <i>Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada</i>	37
1999-2000	Gare aux déchiqueteuses à la Défense nationale (Document – Définition de document) <i>Défense nationale</i>	74
ARTICLE 4		
1993-1994	Une suite d'erreurs (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Pêches et Océans Canada</i>	66
1993-1994	Contrôle et chevaux sauvages (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Défense nationale</i>	67
1993-1994	Cherchez et vous trouverez (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Défense nationale</i>	71
1993-1994	À l'étranger aussi (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</i>	72
1994-1995	Mon journal ne regarde que moi (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada</i>	44
1994-1995	Attention aux petits caractères (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Monnaie royale canadienne</i>	47
1994-1995	Le Cabinet du ministre échappe-t-il aux règles? (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes</i>	56
1995-1996	Liquidation de la Confédération (Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Bureau du surintendant des institutions financières</i>	53

Année	Renseignements sur le cas	Page
1995-1996	À qui appartient ces vidéocassettes? (Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Environnement Canada</i>	55
1997-1998	Lorsque les ministres partent (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Défense nationale</i>	52
1999-2000	Encore un petit effort! (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Pêches et Océans Canada</i>	83
1997-1998	Les documents « très secrets » ne sont pas au-dessus des lois (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>	58
1997-1998	De qui relèvent les documents? Une interprétation large (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</i>	59
1997-1998	De qui relève les documents! (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Agence de promotion économique du Canada atlantique</i>	66
2000-2001	Qui a eu les prêts? (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale) <i>Agence de promotion économique du Canada atlantique</i>	114
PARAGRAPHE 4(3)		
2001-2002	Obtenir des données sur le traitement des demandes de communication (Droit d'accès – Documents relevant d'une institution fédérale – Documents informatisés) <i>Développement des ressources humaines Canada</i>	56
ARTICLE 6		
1994-1995	Un autre type de « lutte pour les droits » (Demande de communication d'un document – Exigences) <i>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</i>	35
1994-1995	Un autre type de « lutte pour les droits » (Demande de communication d'un document – Exigences) <i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>	35
1993-1994	Tout peut servir (Demande de communication d'un document – Effort raisonnable – Trouver le document) <i>Service canadien du renseignement de sécurité</i>	67
1993-1994	Communications manquantes (Demande de communication d'un document – Trouver le document – Avis de communication demandé) <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</i>	72
1994-1995	Entre le présent et le « présent antérieur » (Demande de communication d'un document – Termes suffisamment précis pour trouver un document) <i>Défense nationale</i>	48
1995-1996	Combien la voiture du PM a-t-elle coûtée? (Demande de communication – Trouver le document) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	49

Année	Renseignements sur le cas	Page
1996-1997	Jeu de cache-cache (Trouver le document – Sans problème sérieux) <i>Pêches et Océans Canada</i>	61
1998-1999	Les bandes de la CCN (Demande d'accès aux documents – Obligation d'aviser de l'existence de documents – Obligation de conserver les documents – Obligation de créer des documents) <i>Commission de la Capitale nationale</i>	51
1998-1999	Déchiqueter ou ne pas déchiqueter (Demande d'accès aux documents – Étendue de la réponse – Destruction non autorisée des documents) <i>Santé Canada</i>	54
ARTICLE 7		
1994-1995	Que faire? Que faire? (Avis dans les 30 jours suivant la réception de la demande) <i>Santé Canada</i>	46
ARTICLE 9		
1993-1994	Un départ retardé (Prorogation du délai – Consultations) <i>Défense nationale</i>	65
1993-1994	En attendant Godot (Prorogation du délai – Grand nombre de documents) <i>Défense nationale</i>	79
ALINÉA 9(1)b)		
1996-1997	Communication en retard dans un but intéressé du rapport sur un libéré conditionnel ayant commis un meurtre et un suicide (Prorogation du délai – Consultations) <i>Commission nationale des libérations conditionnelles</i>	46
1996-1997	Avertissement (Prorogation du délai – Consultations) <i>Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada</i>	55
ALINÉA 10(1)a)		
1995-1996	Quelqu'un pourrait-il me débarrasser de ce rapport gênant! (Document n'existe pas) <i>Transports Canada</i>	51
1999-2000	Fondé en droit, mais cela donne quoi? (Document n'existe pas) <i>Finances Canada</i>	78
PARAGRAPHE 10(2)		
1994-1995	Motus et bouche cousue! (Dispense de divulgation de l'existence d'un document) <i>Service canadien du renseignement de sécurité</i>	43
PARAGRAPHE 10(3)		
1993-1994	La consternante lenteur du BCP (Présomption de refus) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	78

Année	Renseignements sur le cas	Page
1998-1999	Un pied de nez en guise de réponse... Cas n° 1 : Défense nationale (Retard – Présomption de refus – Implication du ministre) <i>Défense nationale</i>	62
1998-1999	Un pied de nez en guise de réponse... Cas n° 2 : Solliciteur général du Canada (Retard – Problèmes systémiques) <i>Bureau de l'inspecteur général</i>	64
1994-1995	Le juste prix (Présomption de refus) <i>Agence des douanes et du revenu du Canada</i>	57
1995-1996	En attendant Godot (Présomption de refus) <i>Service correctionnel du Canada</i>	68
1995-1996	La fin ne justifie pas les moyens (Présomption de refus) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	70
1996-1997	Avertissement (Présomption de refus) <i>Commission de l'immigration et du statut de réfugié</i>	55
1996-1997	Atermoiements pour quelques sondages! (Présomption de refus) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	59
1999-2000	Les 101 damnations – les retards à la Défense nationale (Présomption de refus) <i>Défense nationale</i>	67
ARTICLE 11		
1993-1994	Attaque préventive? (Frais de communication – Recherche – Préparation – Compte) <i>Défense nationale</i>	80
1993-1994	Combien pour le traitement informatique? (Frais de communication – Recherche – Préparation – Montant déterminé par règlement – Programmation) <i>Finances Canada/Agence de promotion économique du Canada atlantique</i>	85
1995-1996	Vous payez comptant ou par carte de crédit? (Frais de communication) <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</i>	66
2001-2002	L'art de l'estimation des frais (Frais de communication – Recherche – Clarification) <i>Commission de l'immigration du statut de réfugié du Canada</i>	52
PARAGRAPHE 11(2)		
1994-1995	Un autre type de « lutte pour les droits » (Frais de communication – Suppléments) <i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>	35
1994-1995	Un autre type de « lutte pour les droits » (Frais de communication – Paiement supplémentaire – Supplément plus de cinq heures – Recherche – Préparation – Avis – Acompte) <i>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</i>	35

Année	Renseignements sur le cas	Page
1994- 1995	Faut-il taxer les demandes? (Frais de communication – Supplément) <i>Archives nationales du Canada</i>	39
ALINÉA 12(2)b)		
1997- 1998	Traduire ou ne pas traduire (1) (Version de la communication – Langues officielles – Intérêt public) <i>Pêches et Océans Canada</i>	53
1997- 1998	Traduire ou ne pas traduire (2) (Version de la communication – Langues officielles – Intérêt public) <i>Affaire indiennes et du Nord Canada</i>	54
ARTICLE 13		
1993- 1994	Y a-t-il des exceptions aux « exceptions »? (Obtenu à titre confidentiel – Organisation internationale d’États – Consentement) <i>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</i>	81
ALINÉA 13(1)a)		
1996- 1997	À côté de la cible (Renseignements obtenus à titre confidentiel – Gouvernement d’un État étranger – Organisme) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	52
ALINÉA 13(1)c)		
2001- 2002	Immatriculation du véhicule en double (Information obtenue à titre confidentiel – Gouvernement d’une province) <i>Statistique Canada</i>	49
PARAGRAPHE 13(2)		
1996- 1997	À côté de la cible (Information obtenue à titre confidentiel – Gouvernement d’un État étranger – Organisme) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	52
ARTICLE 14		
1993- 1994	Sondage après sondage : à suivre... ou pas? (Affaires fédérales-provinciales – Pourrait être vraisemblable – Préjudice) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	73
1996- 1997	Souci exagéré de l’unité (Affaires fédérales-provinciales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice) <i>Agriculture et Agroalimentaire Canada</i>	64
1997- 1998	Les sondages d’opinion publique (Affaires fédérales-provinciales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	64
PARAGRAPHE 15(1)		
1995- 1996	Les politesses de la diplomatie (Affaires internationales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice) <i>Ministère des affaires étrangères et du Commerce international</i>	59

Année	Renseignements sur le cas	Page
1996-1997	À côté de la cible (Renseignements obtenus à titre confidentiel – Gouvernement d'un État étranger – Organisme) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	52
1997-1998	Le « Tonic Tobin » (Affaires internationales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice) <i>Pêches et Océans Canada</i>	61
2000-2001	Divulgarion des adresses électroniques (Affaires internationales – Risquerait vraisemblablement – Préjudice) <i>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</i>	118
ALINÉA 16(1)a)		
2000-2001	Savoir à qui demander (Enquêtes licites – Sécurité) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	51
ALINÉA 16(1)c)		
1993-1994	Une question de franchise (Risquerait vraisemblablement – Préjudice – Enquêtes licites – Remonter à une source de renseignements confidentielle) <i>Défense nationale</i>	82
1995-1996	Qui mène la barque? (Enquêtes licites – Risquerait vraisemblablement – Préjudice) <i>Défense nationale</i>	61
1996-1997	À la recherche du responsable d'indiscrétions à la CISR (Enquêtes licites – Pourrait vraisemblablement – Préjudice) <i>Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada</i>	66
1996-1997	Une commission d'enquête publique demande le secret (Enquêtes licites – Pourrait vraisemblablement – Nuire) <i>Défense nationale</i>	49
1998-1999	Pan-Pan-Pan (Enquêtes licites – Quel est le préjudice?) <i>Bureau de la sécurité des transports du Canada</i>	47
1999-2000	Priorité aux enquêtes policières (Risquerait vraisemblablement – Enquêtes licites – Obtenus en cours d'enquête – Préjudice) <i>Agence de promotion économique du Canada atlantique</i>	66
1999-2000	Qui a vendu la mèche? (Risquerait vraisemblablement – Enquêtes licites – Préjudices) <i>Agriculture et Agroalimentaire Canada</i>	76
2001-2002	L'envers de la médaille (Risquerait vraisemblablement – Préjudice – Enquêtes licites – Identité – Nature confidentielle) <i>Agence des douanes et du revenu du Canada</i>	53
PARAGRAPHE 16(2)		
1995-1996	Combien la voiture du PM a-t-elle coûté? (Faciliter la perpétration d'une infraction – Risquerait vraisemblablement) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	49

Année	Renseignements sur le cas	Page
2001-2002	Savoir à qui demander (Risquerait vraisemblablement – Perpétration d’une infraction) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	51
PARAGRAPHE 16(3)		
1993-1994	L’exception globale relative à la GRC (Fonction de police – Province ou municipalité – Consenté à ne pas divulguer) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	76
1994-1995	La GRC protège les secrets de Terre-Neuve (Fonctions de police municipale – Obligation de refuser – Consentement à ne pas divulguer) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	58
1995-1996	Une vraie impasse (Fonctions de police – Province – Consentement à ne pas divulguer) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	66
1996-1997	Certains documents glissent entre les mailles du filet (Exercice de fonctions de police – Provinciale ou municipale) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	54
1997-1998	Les directives concernant les manuels de directives (Fonction de polices – Provinces – consentement à ne pas divulguer) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	66
ARTICLE 17		
1994-1995	La protection des lieux de travail contre les menaces (Sécurité des individus – Risquerait vraisemblablement) <i>Justice Canada</i>	38
1999-2000	Crainte de représailles (Sécurité des individus – Risquerait vraisemblablement) <i>Musée canadien de la civilisation</i>	80
ARTICLE 18		
1993-1994	La somme des parties (Intérêts économiques du Canada – Renseignements commerciaux – Valeur importante) <i>Société canadienne d’hypothèques et de logement</i>	84
ALINÉA 18a)		
1999-2000	Vente de l’expertise gouvernementale (Intérêts économiques du Canada – Valeur commerciale – Valeur substantielle) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	64
ALINÉA 18b)		
1995-1996	La commercialisation des documents gouvernementaux (Intérêts économiques du Canada – Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité) <i>Justice Canada</i>	74
1999-2000	Vente de l’expertise gouvernementale (Intérêts économiques du Canada – Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	64

Année	Renseignements sur le cas	Page
ARTICLE 19		
1993-1994	Gros sous et gros bon sens (Renseignements personnels – Nom – Adresse – Opérations financières – Intérêt public – Justifie nettement – Violation de la vie privée) <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</i>	74
1993-1994	Une question de franchise (Renseignements personnels) <i>Défense nationale</i>	82
1993-1994	De la part de qui? (Renseignements personnels – Individu qu’ils concernent) <i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>	83
1993-1994	Fonctionnaires de l’administration publique, vie privée (Renseignements personnels – Numéro d’identification – Autres caractéristiques d’identification) <i>Pêches et Océans Canada</i>	83
ALINÉA 19(1)		
1994-1995	L’expertise d’œuvres d’art : un art en soi (Renseignements personnels – Transactions financières) <i>Commission canadienne d’examen des exportations de biens culturels</i>	40
1994-1995	Le gouverneur de la banque prend sa retraite (Renseignements personnels – Individu identifiable – Transactions financières) <i>Banque du Canada</i>	53
1994-1995	Celui qui avait tiré la sonnette d’alarme (Renseignements personnels – Individu identifiable) <i>Travaux publics et services gouvernementaux Canada</i>	55
1994-1995	La GRC protège les secrets de Terre-Neuve (Renseignements personnels – Casier judiciaire – Décédé depuis plus de 20 ans) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	58
1995-1996	Quand les litiges sont réglés hors cour (Renseignements personnels – Avantages financiers facultatifs – Nature précise de ces avantages) <i>Agriculture et Agroalimentaire Canada</i>	73
1997-1998	Traduire ou ne pas traduire (Renseignements personnels – Individu identifiable) <i>Pêches et océans Canada</i>	53
1998-1999	Pan-Pan-Pan (Renseignements personnels – Individu identifiable) <i>Bureau de la sécurité des transports du Canada</i>	47
1998-1999	Vos papiers, s’il vous plaît! (Renseignements personnels – Fonctionnaires) <i>Bureau de la sécurité des transports du Canada</i>	68
1998-1999	Qui a signé les visas? (Renseignements personnels – Fonctionnaires) <i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>	71
1999-2000	Réfugiés et accès aux services juridiques (Renseignements personnels – Individu identifiable) <i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>	61

Année	Renseignements sur le cas	Page
1999-2000	Qui a vendu la mèche? (Renseignements personnels – Individu identifiable) <i>Agriculture et Agroalimentaire Canada</i>	76
1999-2000	Qui parle? Qui prend les décisions? (Renseignements personnels – Individu identifiable – Fonctionnaires) <i>Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada</i>	84
1999-2000	Secrets publics (Renseignements personnels – Individu identifiable – Avantages facultatifs) <i>Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels</i>	86
2000-2001	Une promesse Brisée (Renseignements personnels – Individu identifiable) <i>Bureau de la sécurité des transports du Canada</i>	112
2000-2001	Surveillance étroite des contrevenants (Renseignements personnels – Individu identifiable) <i>Commission nationale des libérations conditionnelles et Service correctionnel Canada</i>	115
2000-2001	Le numéro s'il vous plaît (Renseignements personnels) <i>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</i>	117
2001-2002	Qui a reçu une prime de rendement? (Renseignements personnels – Individu identifiable – Avantages facultatifs) <i>Conseil national de recherche du Canada</i>	47
2001-2002	Le statut des communications avec les contrôleurs aériens (Renseignements personnels – Individu identifiable) <i>Bureau de la sécurité des transports du Canada</i>	57
PARAGRAPHE 19(2)		
1994-1995	L'expertise d'œuvres d'art : un art en soi (Renseignements personnels – Le public y a accès – Avantages financiers facultatifs – Nature exacte de l'avantage) <i>Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels</i>	40
1994-1995	Le gouverneur de la banque prend sa retraite (Avantages financiers facultatifs – Nature exacte de l'avantage) <i>Banque du Canada</i>	53
1994-1995	Celui qui a tiré la sonnette d'alarme (le public y a accès – Raison d'intérêt public – Justifierait nettement – Violation de la vie privée) <i>Travaux publics et services gouvernementaux Canada</i>	55
1995-1996	De bonnes intentions qui n'empêchent pas les dérapages (Renseignements personnels – Cas où la divulgation est autorisée – Conformément – Autres lois fédérales) <i>Commission nationale des libérations conditionnelles</i>	69
1995-1996	Les récompenses et médailles : une affaire privée? (Renseignements personnels – Cas où la divulgation est autorisée – Le public y a accès) <i>Archives nationales du Canada</i>	72
1996-1997	Qui sont les bénéficiaires des pensions de l'État? (Renseignements personnels – Divulgation autorisée – Public y a accès – Consentement – Intérêt public) <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</i>	47

Année	Renseignements sur le cas	Page
1996-1997	Les audiences de libération conditionnelle : dans quelle mesure sont-elles publiques? (Renseignements personnels – Divulgence autorisée – Consentement – Public y a accès) <i>Commission nationale des libérations conditionnelles</i>	60
1997-1998	Les parents ont-ils le droit de savoir? (Renseignements personnels – Divulgence autorisée – Conformément – Loi du Parlement – Consentement) <i>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</i>	56
1997-1998	La zone grise de l'« intérêt public » (Renseignements personnels – Cas où la divulgation est autorisée – Article 8 de la Loi sur les renseignements personnels – Intérêt public) <i>Transports Canada</i>	73
1999-2000	Secrets publics (Renseignements personnels – Accessibles au public) <i>Commission canadienne d'examen des exportations des biens culturels</i>	86
2001-2002	Qui reçoit des primes de rendement? (Renseignements personnels – Avantage facultatif de nature financière) <i>Conseil national de recherches du Canada</i>	47
2001-2002	Le statut des communications avec les contrôleurs aériens (Renseignements personnels – Divulgence autorisée – Consentement) <i>Bureau de la sécurité des transports du Canada</i>	57
ALINÉA 19(2)a)		
1999-2000	Les réfugiés et l'accès aux services juridiques (Renseignements personnels – Divulgence autorisée – Consentement) <i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>	61
ALINÉA 19(2)b)		
1999-2000	Les réfugiés et l'accès aux services juridiques (Renseignements personnels – Accessible au public) <i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>	61
2000-2001	Surveillance étroite des contrevenants (Renseignements personnels – Accessible au public) <i>Commission nationale des libérations conditionnelles et Service correctionnel Canada</i>	115
ALINÉA 19(2)c)		
1999-2000	Les réfugiés et l'accès aux services juridiques (Renseignements personnels – Intérêt public – Profite nettement à l'individu) <i>Citoyenneté et Immigration Canada</i>	61
2000-2001	Une promesse brisée (Renseignements personnels – Objectifs de la compilation des renseignements – Intérêt public) <i>Bureau de la sécurité des transports du Canada</i>	112
2000-2001	Surveillance étroite des contrevenants (Renseignements personnels – Intérêt public) <i>Commission nationale des libérations conditionnelles et Service correctionnel Canada</i>	115

Année	Renseignements sur le cas	Page
ALINÉA 20(1)b		
1993-1994	Le moyen le plus simple est souvent le meilleur (Renseignements commerciaux – De nature confidentielle) <i>Agences des douanes et du revenu du Canada</i>	68
1993-1994	Inspection du compte rendu de l'inspecteur (Informations financières – De nature confidentielle) <i>Industrie Canada</i>	69
1993-1994	Proposition modeste (Renseignements financiers – Renseignements commerciaux – De nature confidentielle) <i>Transports Canada</i>	75
1994-1995	Expertise d'œuvres d'art : un art en soi (Informations financières – De nature confidentielle) <i>Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels</i>	40
1997-1998	La transparence dans les soumissions (Renseignements financiers – De nature confidentielle) <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</i>	70
1998-1999	Pan-Pan-Pan (Renseignements techniques – De nature confidentielle) <i>Bureau de la sécurité des transports du Canada</i>	47
2000-2001	Le Fardeau de la preuve (Informations commerciales – De nature confidentielle) <i>Défense nationale</i>	108
2001-2002	Évaluer l'impact environnemental des réacteurs CANDU (Renseignements commerciaux – De nature confidentielle) <i>Ressources naturelles Canada</i>	48
ALINÉA 20(1)c		
1993-1994	Le moyen le plus simple est souvent le meilleur (Risquerait vraisemblablement – Pertes ou profits financiers) <i>Agence des douanes et du revenu du Canada</i>	68
1993-1994	Propositions modestes (Risquerait vraisemblablement – Pertes financières – Nuire à la compétitivité) <i>Transports Canada</i>	75
1995-1996	À qui appartient ces vidéocassettes? (Risquerait vraisemblablement – Pertes ou profits financiers) <i>Environnement Canada</i>	55
1997-1998	Les motivations des tiers (Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité) <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</i>	68
1997-1998	La transparence dans les soumissions (Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité) <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</i>	70
1998-1999	Pan-Pan-Pan (Compétitivité) <i>Bureau de la sécurité des transports du Canada</i>	47

Année	Renseignements sur le cas	Page
2000-2001	Le fardeau de la preuve (Risquerait vraisemblablement – Pertes ou gains matériels – Nuire à la compétitivité) <i>Défense nationale</i>	108
2001-2002	Évaluer l'impact environnementale des réacteurs CANDU (Risquerait invraisemblablement – Pertes ou gains matériels ou financiers – Nuire à la compétitivité) <i>Ressources naturelles Canada</i>	48
2001-2002	La perception des droits sur le courrier international (Risquerait vraisemblablement – Nuire à la compétitivité) <i>Agence des douanes et du revenu du Canada</i>	50
PARAGRAPHE 20(1)d)		
1993-1994	Propositions modestes (Risquerait vraisemblablement – Négociations en vue de contrats ou à d'autres fins) <i>Transports Canada</i>	75
1997-1998	Les motivations des tiers (Risquerait vraisemblablement – Négociations en vue de contrats ou à d'autres fins) <i>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</i>	68
2001-2002	Évaluer l'impact environnemental des réacteurs CANDU (Risquerait vraisemblablement – Négociations en vue de contrats ou à d'autres fins) <i>Ressources naturelles Canada</i>	48
PARAGRAPHE 20(2)		
1995-1996	À qui appartient ces vidéos cassettes? (Essais de produits – Essais d'environnement) <i>Environnement Canada</i>	55
PARAGRAPHE 20(6)		
1993-1994	Le poids de l'intérêt public (Raisons d'intérêt public – Justifier nettement – Pertes financières – Compétitivité) <i>Agriculture et Agroalimentaire Canada</i>	70
1995-1996	À qui appartient ces vidéocassettes? (Risquerait vraisemblablement – Justifier nettement – Pertes financières) <i>Environnement Canada</i>	55
2000-2001	Le fardeau de la preuve (Intérêt public – Santé publique, sécurité ou protection de l'environnement – Justifier nettement – Pertes financières) <i>Défense nationale</i>	108
ARTICLE 21		
1993-1994	Deux chapeaux (Avis ou recommandations – Consultant) <i>Société canadienne des ports</i>	66
1993-1994	Histoire de fumée (Avis ou recommandations – Agent ou employé) <i>Santé Canada</i>	79

Année	Renseignements sur le cas	Page
ALINÉA 21(1)a		
1994-1995	Mal en pis... et en pis encore! (Avis ou recommandations) <i>Bureau de l'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité</i>	50
1994-1995	Les avions de la GRC sont-ils sûrs? (Avis ou recommandations – Peut refuser) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	52
1997-1998	Quelles étaient les règles du jeu? (Avis ou recommandations) <i>Industrie Canada</i>	75
1998-1999	Comment le choix a-t-il été fait? (Avis et recommandations) <i>Industrie Canada</i>	66
1998-1999	De l'extérieur ou de l'intérieur? (Avis ou recommandations) <i>Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.</i>	69
ALINÉA 21(1)b		
1997-1998	Quelles étaient les règles du jeu? (Délibérations) <i>Industrie Canada</i>	75
1998-1999	De l'extérieur ou de l'intérieur (Consultations et délibérations) <i>Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.</i>	69
2000-2001	Le rôle de la femme dans la marine (Consultations et délibérations – Officiers ou employés d'une institution fédérale) <i>Défense nationale</i>	107
ALINÉA 21(1)d		
1998-1999	De l'extérieur ou de l'intérieur (Projets relatifs à la gestion du personnel et à l'administration qui n'ont pas encore été mis en œuvre) <i>Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.</i>	69
ARTICLE 22		
1995-1996	Les rapports de vérification peu flatteurs (Examens et vérifications – Vérifications à effectuer – Nuirait – Exploitation – Résultats d'essais particuliers) <i>Agence de promotion économique du Canada atlantique</i>	58
1996-1997	Avantage indu (Essais, épreuves, examens, vérifications – Nuirait – Exploitation – Résultats d'essais particuliers) <i>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</i>	63
ARTICLE 23		
1994-1995	La manie du secret (Secret professionnel des avocats) <i>Justice Canada</i>	49

Année	Renseignements sur le cas	Page
1996-1997	Moyens de pression (Secret professionnel qui lie un avocat à son client) <i>Agence des douanes et du revenu du Canada</i>	56
1999-2000	Le secret des pommes de terre (Secret professionnel qui lie un avocat à son client) <i>Agriculture et Agroalimentaire Canada</i>	81
PARAGRAPHE 24(1)		
1998-1999	Manie du secret excessive à l'égard des renseignements confidentiels? (Interdictions fondées sur d'autres lois – Déclarations d'impôt d'entreprises) <i>Agence des douanes et du revenu du Canada</i>	73
1999-2000	Secrets publics (Interdictions inscrites dans la loi contre la divulgation) <i>Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels</i>	86
ARTICLE 25		
1994-1995	Les avions de la GRC sont-ils sûrs? (Prélèvements – Nature des renseignements contenus dans les documents – Le prélèvement ne pose pas de problème sérieux) <i>Gendarmerie royale du Canada</i>	52
1997-1998	Traduire ou ne pas traduire (Prélèvements – Nature des renseignements contenus dans les documents – Le prélèvement ne pose pas de problème sérieux) <i>Pêches et Océans Canada</i>	53
2000-2001	Le numéro s'il vous plaît (Prélèvements – Nature des renseignements contenus dans les documents – Le prélèvement ne pose pas de problème sérieux) <i>Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international</i>	117
PARAGRAPHE 28(4)		
1994-1995	Dans les méandres de la bureaucratie (Communication du document – Dès l'expiration – Recours en révision en vertu de l'article 44) <i>Transports Canada</i>	45
ALINÉA 30(1)f)		
1995-1996	L'affaire somalienne – Le plaignant en a fait une question d'intérêt public (Plaintes – Toute autre question – Obtention de documents en vertu de la présente loi) <i>Défense nationale</i>	77
1999-2000	Ingérence politique ou simple incompétence? (Plaintes – Toute autre question reliée à l'accessibilité aux documents en vertu de cette loi) <i>Défense nationale</i>	70
1999-2000	Gare aux déchiqueteuses à la Défense nationale (Plainte – D'autres questions liées à l'accès aux documents en vertu de cette loi) <i>Défense nationale</i>	74

Année	Renseignements sur le cas	Page
1999-2000	Encore un petit effort! (Plaintes – Toute autre question reliée à l'accès des documents en vertu de cette loi) <i>Pêches et Océans Canada</i>	83
2001-2002	Obtenir des données sur le traitement des demandes de communication (Plaintes – Toute autre question reliée à l'accès en vertu de cette loi) <i>Développement des ressources humaines Canada</i>	56
ARTICLE 31		
1993-1994	La Consternante lenteur du BCP (Plainte écrite – Un an à compter de la réception de la demande) <i>Cabinet du Premier ministre, Bureau du Conseil privé</i>	78
ARTICLE 36		
1994-1995	Mon journal ne regarde que moi (Pouvoirs du Commissaire à l'information pour la tenue des enquêtes – Produire les pièces qu'ils jugent indispensables – Tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale auxquels la présente loi s'applique) <i>Commission de l'immigration et du statut de réfugié</i>	44
ALINÉA 68a)		
1995-1996	La commercialisation des documents gouvernementaux (Publiés – Mis en vente – Non application de la loi) <i>Justice Canada</i>	74
ARTICLE 69		
1996-1997	Avertissement (Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine – Cabinet) <i>Commission de l'immigration et du statut de réfugié</i>	55
1996-1997	Moyens de pression (Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine – Cabinet) <i>Agence des douanes et du revenu du Canada</i>	56
PARAGRAPHE 69(1)		
1999-2000	Une malheureuse pièce jointe (Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine) <i>Industrie Canada</i>	79
ALINÉA 69(1)a)		
1998-1999	Le jeu des gobelets (Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine) <i>Bureau du Conseil privé</i>	59
2001-2002	La portée du secret au Cabinet (Documents confidentiels du Conseil privé de la Reine) <i>Bureau du Conseil privé</i>	54
ARTICLE 71		
1995-1996	Certains demandeurs sont mieux traités que d'autres (Communication des manuels – Installations de consultations – Siège de l'institution – Autres bureaux de l'institution – Possible sans problème sérieux) <i>Défense nationale</i>	64

Année	Renseignements sur le cas	Page
1996-1997	Manuels et salles de lecture (Manuels – Utilisés par les fonctionnaires – Programmes ou activités de l’institution – Bureaux de l’institution – Il est possible de le faire sans problèmes sérieux) <i>Agence des douanes et du revenu du Canada</i>	65
ARTICLE 73		
1998-1999	Qui a le dernier mot? (Délégation des pouvoirs – Renouvellement de l’ordonnance de délégation des pouvoirs au moment de changer de ministre) <i>Défense nationale</i>	72

CHAPITRE IV: LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMA- TION DEVANT LES TRIBUNAUX

Le rôle de la Cour fédérale

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

Les demandeurs qui ne sont pas satisfaits des réponses obtenues du gouvernement à l'égard de leur demande de communication doivent tout d'abord porter plainte auprès du Commissaire à l'information. S'ils ne sont toujours pas satisfaits des résultats de l'enquête de celui-ci, ils peuvent demander à la Cour fédérale de revoir la réponse du ministère. Si le Commissaire à l'information n'est pas satisfait de la réponse à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, d'obtenir de la Cour fédérale qu'elle examine l'affaire. Le Commissaire à l'information n'a déposé aucune nouvelle demande de révision pour l'année visée par le présent rapport.

Tant les particuliers que Sa Majesté ont le droit de demander à la Cour fédérale d'examiner les allégations selon lesquelles le Commissaire aurait dépassé sa compétence dans le cadre des enquêtes qu'il a menées. Au cours de l'année visée par le présent rapport, Sa Majesté et certains témoins ont présenté des demandes en ce sens. Ces demandes concernaient dans tous les cas des enquêtes que le Commissaire

a menées au sujet de plaintes liées à des documents qui se trouvaient dans le bureau du Premier ministre et d'autres ministres. Additionné aux demandes de contrôle judiciaire que Sa Majesté a déposées l'an dernier, le nombre total de recours en justice non réglés que Sa Majesté a exercés contre le Commissaire s'établit à 27.

Le Commissaire devant les tribunaux

Causes réglées

Canada (Commissaire à l'information) et TeleZone Inc. c. Canada (ministre de l'Industrie)

2001 CAF 254, dossiers n^{os} A-824-99 et A-832-99

Cour d'appel fédérale, les juges Strayer, Décary et Evans, 29 août 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel de la décision par laquelle la Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté les demandes de contrôle judiciaire que TeleZone et le Commissaire à l'information ont présentées en application respectivement des articles 41 et 42 de la Loi.

Faits

TeleZone a présenté une demande de renseignements concernant le processus décisionnel qu'a suivi Industrie Canada pour délivrer une licence relative à la prestation de services de communication sans fil. La demande a été refusée en grande partie parce que les renseignements en question constituaient des « avis » et des « recommandations » admissibles à une dispense du droit

d'accès en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la Loi. Après son enquête, le Commissaire à l'information a recommandé la communication de la plupart des renseignements que demandait TeleZone. Industrie Canada s'est conformé en partie à la demande, mais a refusé de communiquer les documents indiquant la pondération attribuée aux critères d'évaluation des demandes de licence. En 1999, la Section de première instance de la Cour fédérale a rejeté les demandes de contrôle judiciaire présentées tant par le Commissaire à l'information que par TeleZone à l'égard de cette décision, qui ont tous deux interjeté appel de ce rejet.

Questions soumises à la Cour

1. Une Cour de justice est-elle tenue d'interpréter les exceptions prévues à la Loi à l'égard du droit d'accès du public quant à l'information relevant du gouvernement à la lumière de l'objectif de la Loi et des valeurs qui sous-tendent les exceptions invoquées?
2. Jusqu'à quel point la Cour doit-elle faire montre de retenue à l'endroit de la décision du responsable d'une institution qui, conformément à l'alinéa 21(1)a) de la Loi, refuse de divulguer des renseignements en réponse à une demande de communication? De plus, de façon générale, jusqu'à quel point la Cour doit-elle faire montre de retenue à l'endroit des conclusions et recommandations du Commissaire?
3. Quelle est la portée du pouvoir discrétionnaire dont le ministre est investi en vertu des alinéas 21(1)a) et 21(2)a) de la Loi, notamment en ce qui concerne les documents contenant des « avis » ou « recommandations »?
4. L'article 48 de la Loi impose-t-il à l'institution le fardeau de prouver que le pouvoir discrétionnaire de refuser

de communiquer un document a été exercé conformément à la Loi?

5. L'institution est-elle légalement tenue de motiver son refus discrétionnaire de communiquer un document?

6. Une fois qu'un ministre accepte un avis (comme le ministre l'a fait en l'espèce en approuvant la pondération à utiliser pour évaluer les critères), l'information en question cesse-t-elle d'être un « avis »?

Conclusions

1. Citant des jugements rendus tant par la Cour suprême du Canada que par la Cour d'appel fédérale, la Cour a rappelé que le droit du public d'avoir accès aux documents de l'administration fédérale devrait recevoir une interprétation large tenant compte de l'objet de la Loi énoncé au paragraphe 2(1) et que, de ce fait, les exceptions doivent faire l'objet d'une interprétation aussi restreinte que nécessaire pour respecter leur objet et le libellé utilisé pour les exprimer.

2. Reprenant un jugement précédent de la Cour d'appel, la Cour a confirmé qu'il incombe aux cours de justice de donner au droit d'accès du public la même sorte « d'interprétation libérale et fondée sur l'objet visé » qu'aux droits d'origine législative de ne faire l'objet d'aucune discrimination. Faisant allusion à la clause dérogoratoire énoncée au paragraphe 4(1) de la Loi, qui fait en sorte que celle-ci l'emporte sur toute autre loi incompatible, la Cour a cité un jugement antérieur dans lequel elle avait affirmé ce qui suit : « le législateur fédéral voulait que la Loi ait une application libérale et large et que les exceptions au droit du public à la communication de ces documents soient précises et limitées ».

Cependant, la Cour a ajouté l'avertissement suivant :

...cela ne signifie pas que la Cour doit remanier les exceptions prévues par la Loi afin de créer des exceptions plus limitées. Un tribunal doit toujours travailler avec le libellé qui lui a été soumis. Si le sens est manifeste, il n'appartient pas à la Cour ou à un autre tribunal de le modifier. Toutefois, si une disposition renferme une ambiguïté, c'est-à-dire qu'elle peut être interprétée de deux façons, alors la Cour doit, vu la présence de l'article 2, choisir l'interprétation qui porte le moins atteinte au droit du public à l'accès à des documents qui est prévu à l'article 4 de la Loi.

En ce qui a trait aux questions comme l'interprétation législative qui repose « sur la compréhension des principes fondamentaux sous-tendant le cadre législatif » ou l'interprétation de la « portée du droit d'accès et des exceptions » ou encore aux « questions concernant l'application de la Loi », la Cour a jugé qu'il est préférable que ces questions soient tranchées par un organisme indépendant du pouvoir exécutif plutôt que par l'institution qui oppose son refus à une demande de communication. En conséquence, dans le cas des questions de droit, la Cour est l'arbitre final et la norme d'examen qui convient est celle de la décision "correcte", « notamment parce que la décision faisant l'objet du contrôle est celle d'une institution protagoniste et non d'une institution indépendante ». Admettant qu'en raison de l'indépendance du Commissaire, des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi et de son expertise, les tribunaux doivent faire preuve d'une plus grande retenue à l'égard des conclusions de celui-ci qu'à l'égard de celles d'un ministre, la Cour s'est pressée de souligner que, « même si elle examinera attentivement les rapports du Commissaire, la Cour peut être en désaccord avec celui-ci sur les questions de droit et les questions mixtes

de droit et de fait sans avoir à être tout d'abord convaincue que la conclusion du Commissaire était injustifiée ».

En revanche, la Cour a précisé qu'il ne lui appartient pas de substituer son opinion à celle du responsable d'une institution fédérale qui exerce son pouvoir discrétionnaire en vertu de la Loi :

Le ministre et ses conseillers sont bien placés pour évaluer si, pour permettre au gouvernement de fonctionner efficacement afin de promouvoir l'intérêt public, il est nécessaire pour assurer le fonctionnement efficace interne du gouvernement de préserver un certain degré de confidentialité dans les communications entre les fonctionnaires ainsi qu'entre les fonctionnaires et le ministre dans l'élaboration des politiques.

Toutefois, même si elle applique une politique de retenue à l'endroit de la compétence spécialisée lorsqu'elle révisé l'exercice par un ministre du pouvoir discrétionnaire dont il est investi en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la Loi, la Cour a souligné qu'elle n'hésiterait pas à réviser le pouvoir discrétionnaire du ministre si elle en arrivait à la conclusion que ce dernier a commis une erreur manifeste ou que la décision a été prise de mauvaise foi, qu'il y a eu manquement de sa part aux principes de justice naturelle ou que le décideur s'est fondé sur des considérations non pertinentes.

3. Interprétant l'alinéa 21(1)a) de la Loi, la Cour a statué que, « en décidant d'inclure les « avis et recommandations » dans une exception, le législateur voulait que le premier mot ait un sens plus général que le deuxième, sinon il y aurait redondance ». Cependant, étant donné que le mot « avis » figure dans « un alinéa limitant le droit d'accès aux documents de l'administration fédérale, on devrait lui donner un sens étroit concordant avec le paragraphe 2(1)

qui prévoit que les exceptions au droit d'accès doivent être 'précises et limitées' ». Selon la Cour, le mot « avis » couvre « l'expression d'une opinion sur des questions de politique », mais non « les renseignements de nature très factuelle ». Par conséquent, elle a statué que « l'alinéa 21(1)a ne devrait s'appliquer qu'aux éléments normatifs, politiques ou consultatifs des avis, et ne devrait pas s'étendre aux faits sur lesquels ils reposent ». À titre d'éclaircissement supplémentaire, la Cour a ajouté ce qui suit : « une note de service à l'intention du ministre indiquant qu'une décision doit être prise, précisant les points saillants d'une demande ou présentant une gamme d'options de politique sur une question, comporte implicitement le point de vue de l'auteur sur ce que devrait faire le ministre, la manière dont il devrait envisager une question ou les paramètres de la décision à prendre. Tous ces éléments sont de nature normative et font partie intégrante du processus décisionnel d'une institution ».

Examinant ensuite l'alinéa 21(2)a), la Cour a souligné que le Parlement a expressément prévu qu'un document visé par ailleurs par cette disposition doit être communiqué s'il renferme un énoncé des motifs d'une décision qui touche les droits d'une personne. Toutefois, la Cour a pris soin d'ajouter que cette disposition législative s'applique uniquement lorsqu'une « décision qui est prise... touche les droits d'une personne ». La Cour a poursuivi en ces termes : « Telezone n'avait légalement aucun droit de se voir accorder une licence discrétionnaire...et... on ne peut pas affirmer que la décision a porté atteinte à d'autres droits qu'elle possédait ».

4. Tout en soulignant que l'article 48 impose au responsable d'une institution fédérale la charge d'établir qu'un

document est visé par une exception, par exemple, parce qu'il contient des « avis ou recommandations » au fins de l'alinéa 21(1)a), la Cour a décidé que cela ne signifie pas que le responsable est tenu de prouver « que la décision de refuser la communication des documents visés par l'exception a été prise régulièrement, dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi ». Selon la Cour d'appel, « lors de révisions en vertu des articles 41 et 42, orsque le ministre a démontré, comme il le lui incombait, qu'un document est visé par une exception, le recours en révision doit être rejeté à moins que le demandeur ne convainque la Cour que le ministre n'a pas exercé légalement son pouvoir discrétionnaire de refuser la communication d'un document visé par une exception ».

5. La Cour a jugé qu'une institution a « l'obligation légale de motiver son refus discrétionnaire de communiquer, lorsque des motifs sont requis et que l'équité exige qu'ils soient fournis », parce que « la Cour ne peut pas jouer efficacement son rôle de révision des refus de communiquer des renseignements sans avoir une certaine connaissance du processus décisionnel discrétionnaire ». Toutefois, il n'est pas nécessaire que les motifs indiquent clairement « que le ministre ou son délégué ont tenu compte de l'objet de la Loi et ont déterminé que le préjudice découlant de la communication l'emportait sur l'intérêt public dans la communication ». Dans la présente affaire, la Cour a conclu que la correspondance et les notes « fournissent au sujet des motifs pour lesquels les fonctionnaires s'opposaient à la communication un exposé suffisamment clair pour que les appelants puissent comprendre le fondement de la décision et que la Cour effectue une révision ».

6. La Cour a décidé que les renseignements qui constituaient des « avis » dans le passé demeurent admissibles à l'exemption au titre des avis, même si leur nature change subséquemment. Toutefois, si un compte rendu de décision distinct avait été créé, ce document distinct ne constituerait pas un « avis ».

Décision

Rejetant les appels, la Cour d'appel fédérale a conclu que le refus par Industrie Canada de communiquer les pourcentages finals ne constituait pas un exercice irrégulier de son pouvoir discrétionnaire.

Action ultérieure

Le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision devant la Cour suprême du Canada.

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Industrie)

2001 CAF 253, dossier de la Cour n° A-43-00
Cour d'appel fédérale, les juges Strayer, Décarry et Evans, 29 août 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel d'une décision par laquelle la Section de première instance de la Cour fédérale a fait droit à la demande que le Commissaire à l'information avait présentée sous le régime du paragraphe 42(2) de la Loi.

Faits

L'auteur de la demande cherchait à l'origine à obtenir des renseignements concernant les services de radio-diffusion directe et les services directs de satellite de radiodiffusion. Certains documents lui ont été communiqués, tandis que d'autres ont été retenus en vertu de différentes exceptions prévues

à la Loi. Au cours de l'enquête que le Commissaire à l'information a subséquemment menée, Industrie Canada a indiqué qu'il était disposé à divulguer les critères d'évaluation, mais non les pondérations en pourcentage. Cependant, le Commissaire à l'information a conclu que les pondérations en question n'étaient pas admissibles à l'exception prévue à l'alinéa 21(1)a), parce qu'elles constituaient des « avis » ou « recommandations ». Avec le consentement de l'auteur de la demande, le Commissaire à l'information a demandé à la Section de première instance de la Cour fédérale de réviser cette décision. L'auteur de la demande, M. Patrick McIntyre, a été ajouté comme partie à l'instance lorsqu'il a déposé un avis de comparution auprès de la Cour.

En première instance, la Cour s'est prononcée en faveur de M. McIntyre et du Commissaire à l'information, soulignant que la nature des critères d'évaluation et des pondérations, qui avaient été établis par des fonctionnaires du ministère, ont cessé d'être des « avis et recommandations » lorsque le ministre les a approuvés; dès cette approbation, ils sont devenus des décisions du ministre plutôt que des « recommandations » et n'étaient plus visés par l'alinéa 21(1)a) de la Loi.

Le ministre de l'Industrie a interjeté appel de la décision concernant la communication des pondérations à l'auteur de la demande. Cet appel a été entendu immédiatement après les appels réunis dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Industrie)* et 3430901 *Canada Inc. & TeleZone Inc. c. Canada (ministre de l'Industrie)*, dossiers de la Cour nos A82499 et A-832-99).

Questions soumises à la Cour

1. Les documents contenant les pondérations finales ont-ils cessé d'être exemptés

à titre d'« avis et recommandations » au sens de l'alinéa 21(1)a) de la Loi après que le ministre a décidé de les adopter comme fondement de sa décision d'attribuer la licence au requérant?

2. Le pouvoir discrétionnaire du ministre de communiquer ou non un document a-t-il été exercé d'une manière licite?

Conclusions

Étant donné que les motifs du jugement rendu dans *Canada Inc. et TeleZone Inc. c. Canada (ministre de l'Industrie)* (dossier de la Cour n° A-832-99) s'appliquent au présent appel, il n'est pas nécessaire de les répéter en détail ici.

La Cour a souligné que les documents en litige faisaient partie de la version finale d'un jeu d'acétates et d'une note d'information qui ont été préparés pour l'avis du ministre par des hauts fonctionnaires et qui indiquaient les critères d'évaluation et pondérations de ceux-ci devant servir dans l'attribution de licences. La Cour a souligné que, lorsque ces documents ont été établis, ils constituaient manifestement des « avis et recommandations » au ministre au sens de l'alinéa 21(1)a). Reprenant les commentaires formulés dans l'arrêt *TeleZone* (précité), la Cour a conclu que l'alinéa 21(2)a) de la Loi ne s'appliquait pas, parce que « le contenu des documents n'a pas cessé de constituer des avis lorsque le ministre a décidé d'adopter le jeu d'acétates comme fondement de sa décision d'attribuer la licence » et que « la décision d'attribuer la licence ne touchait pas les droits de quiconque ».

Se reportant à nouveau aux motifs exposés dans l'arrêt *TeleZone*, la Cour a confirmé que les dispositions de l'article 48 de la Loi qui concernent l'inversion de la charge de la preuve ne s'appliquent pas au contrôle de

l'exercice du pouvoir discrétionnaire de refuser la communication d'un document exempté. Le juge Evans, qui a rédigé le jugement unanime de la Cour, a souligné ce qui suit : « il n'appartient pas à la Cour de substituer son opinion à celle du représentant du ministre sur la manière dont le pouvoir discrétionnaire prévu par la loi aurait dû être exercé ». La Cour d'appel a conclu en ces termes : « une intervention judiciaire, pour cause de décision déraisonnable, dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire de l'administration n'est pas justifiée, à moins que le poids accordé à l'intérêt public dans la non-communication ne soit tout à fait disproportionné avec la nature de la limite qui en résulterait pour le droit d'accès ». Or, de l'avis du juge Evans, « il n'a pas été prouvé que le pouvoir discrétionnaire du ministre a été exercé d'une manière déraisonnable ».

Décision

La demande a été accueillie.

Action ultérieure

Le Commissaire à l'information a demandé l'autorisation d'interjeter appel de la décision devant la Cour suprême du Canada.

Procureur général du Canada et Janice Cochrane c. Canada (Commissaire à l'information du Canada)

2002 CFPI 136, dossiers de la Cour n°s T-2276-00 et T-2358-00

Section de première instance de la Cour fédérale, le juge Kelen, 6 février 2002

Nature de la procédure

Il s'agit de deux demandes de contrôle judiciaire déposées en application de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* en vue de faire annuler deux ordonnances de production de documents que le Commissaire à l'information a délivrées conformément à l'article 36 de la Loi.

Faits

En mars 2000, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a reçu un certain nombre de demandes de communication de documents concernant le Programme d'immigration des investisseurs. Se fondant sur l'alinéa 9(1)a) de la Loi, CIC a prorogé à trois ans le délai maximal de réponse aux demandes. Après avoir mené une enquête au terme de laquelle il a conclu que cette prorogation était abusive, le Commissaire à l'information a recommandé, le 20 septembre 2000, que des réponses soient données au plus tard à certaines dates précisées. Il a également fait savoir au ministre que, si la question n'était pas réglée (par l'acceptation de la recommandation), il serait nécessaire de mener une deuxième enquête au sujet d'une conduite que la Loi assimile à un « refus présumé ».

Le 22 novembre 2000, par suite du rejet de la recommandation, le Commissaire à l'information a délivré une ordonnance de production de documents à M^{me} Janice Cochrane, la sous-ministre de CIC, relativement aux documents visés par la demande de communication. Le procureur général et CIC ont demandé à la Cour fédérale de réviser cette ordonnance. Se fondant sur la plainte qu'il avait déposée de son propre chef, le Commissaire à l'information a délivré une deuxième ordonnance de production de documents, qui est également visée par la demande de contrôle du procureur général et du CIC.

Questions soumises à la Cour

1. Jusqu'à quel point la Cour devrait-elle faire montre de retenue à l'endroit des décisions du Commissaire à l'information?
2. Le Commissaire à l'information a-t-il outrepassé sa compétence en délivrant la première ordonnance de production de documents? L'enquête du Commis-

saire prend-elle fin lorsque celui-ci fait rapport de ses conclusions au responsable de l'institution ou au plaignant?

3. Le Commissaire à l'information avait-il compétence pour délivrer la deuxième ordonnance de production de documents en se fondant sur la nouvelle plainte qu'il avait déposée de son propre chef en vertu du paragraphe 30(3) de la Loi et qui découlait des conclusions de sa première enquête, selon lesquelles la prorogation de délai était abusive et constituait un « refus présumé »? La question sous-jacente est de savoir si une « prorogation abusive » constitue un « refus présumé » aux termes de la Loi.

4. Les ordonnances de production de documents visaient-elles à transformer un pouvoir de formuler des recommandations en un pouvoir de délivrer des ordonnances?

5. En l'absence du pouvoir de solliciter le contrôle judiciaire d'une prorogation au motif que celle-ci est abusive, le Commissaire à l'information est-il empêché d'exercer d'autres recours?

Conclusions

1. Invoquant un jugement antérieur de la Cour suprême du Canada, la Cour a confirmé que la norme de contrôle applicable aux décisions du Commissaire à l'information de procéder à une enquête est celle de la décision « correcte » et que, par conséquent, les cours de justice ne font pas montre de beaucoup de retenue à l'égard de telles décisions. La norme de la « décision correcte » signifie que la Cour qui révisé la décision doit être d'accord avec celle-ci. Si elle ne l'est pas, la décision sera jugée erronée et annulée.

2. Soulignant que le pouvoir d'ordonner la production de documents qui est énoncé à l'alinéa 36(1)a) et au paragraphe 36(2) de la Loi concerne « l'instruction

des plaintes déposées », la Cour a souligné que, « lorsque l'enquête est terminée, ce pouvoir [de délivrer des subpoenas] disparaît ». La Cour a statué que l'enquête concernant la première plainte a pris fin le 20 septembre 2000, lorsque le Commissaire a fait rapport de ses conclusions au ministre. La Cour n'a pas accepté l'opinion du Commissaire selon laquelle celui-ci conserve son pouvoir d'enquête jusqu'à la communication des résultats au plaignant.

3. Soulignant que le Parlement avait clairement prévu les « présomptions de refus » au paragraphe 10(3), mais non dans les autres dispositions de la Loi, la Cour a fait remarquer qu'il y a « présomption de refus » lorsqu'un ministre « fait défaut de communiquer le document dans le délai fixé par la Loi ». Étant donné « qu'en l'espèce, le délai prorogé n'était pas écoulé, ... il ne peut y avoir aucune 'présomption de refus' de communication ». Selon la Cour, la Loi ne renferme aucune disposition permettant au Commissaire à l'information « de considérer une prorogation de délai abusive comme un refus ». Ayant conclu que les prorogations étaient abusives et recommandé des délais plus courts, le Commissaire à l'information n'avait désormais plus compétence « quant à l'enquête portant sur les plaintes du demandeur d'accès ». Par conséquent, selon la Cour, le Commissaire à l'information « n'avait pas compétence pour déposer de son propre chef une plainte relative à un 'refus présumé' ni pour délivrer le deuxième subpoena lié à la deuxième enquête ».

4. La Cour a conclu que le Commissaire à l'information « a utilisé à tort son pouvoir de délivrer des subpoenas

pour exiger la production des 270 000 pages de documents que CIC avait déclaré ne pas pouvoir traiter immédiatement ». De plus, elle a souligné que le Commissaire à l'information a effectivement exigé « du ministère les documents dont il avait recommandé la production au plus tard le 6 décembre 2000, chose que la sous-ministre lui avait respectueusement dit être impossible ». Selon la Cour, dans la présente affaire, le Commissaire à l'information « a outrepassé son rôle et sa compétence légale en ordonnant à une institution fédérale de mettre en oeuvre ses recommandations alors que cette institution avait indiqué ne pas être en mesure de le faire ».

5. La Cour a précisé que, lorsqu'une plainte allègue qu'une prorogation de délai est abusive, le Commissaire à l'information a le pouvoir de mener une enquête à ce sujet et de faire part de ses conclusions et recommandations à l'institution en cause. Cependant, il n'a pas « le pouvoir de solliciter le contrôle judiciaire d'une prorogation au motif que celle-ci est abusive ». De l'avis de la Cour, le seul recours du Commissaire à l'information consiste à « rapporter au Parlement qu'une institution particulière n'agit pas de manière raisonnable à la lumière des objectifs de la Loi » et à « faire des commentaires publics très critiques à l'égard des institutions fédérales ».

Décision

La demande a été accueillie. La Cour fédérale a jugé que les deux subpoenas ou ordonnances de production de documents ont été délivrés en l'absence de compétence et les a donc annulés.

Action ultérieure

Le Commissaire à l'information a interjeté appel de cette décision devant la Cour d'appel fédérale.

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

Dossier de la Cour n° A-832-00
Cour d'appel fédérale, les juges Linden, Sexton et Sharlow, 28 novembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit de l'appel relatif à une ordonnance en date du 14 décembre 2000 par laquelle la Section de première instance de la Cour fédérale a suspendu l'exécution d'une ordonnance de production de documents que le Commissaire à l'information du Canada avait délivrée dans le cadre de ses enquêtes concernant des refus « réels » et « présumés » de Citoyenneté et Immigration Canada de communiquer des documents visés par 25 plaintes différentes.

Faits

Au moyen d'une requête présentée à la Section de première instance de la Cour fédérale, CIC a demandé la suspension de l'ordonnance de production de documents dans le contexte du litige visant à annuler l'ordonnance en question au motif que le Commissaire n'avait pas compétence pour mener une enquête au sujet des « refus présumés » de communiquer les documents après que CIC se soit prévalu d'une prorogation de délai de trois ans (voir le résumé figurant à la page 136 du rapport annuel 2000-2001). Le 17 décembre 2000, une semaine avant l'audition de la requête, CIC a fait savoir par écrit au Commissaire à l'information qu'il était disposé à collaborer pleinement avec celui-ci en ce qui a trait aux enquêtes concernant les refus « réels » de communiquer les documents. Même s'il

a eu en mains une copie de cette lettre, le juge des requêtes n'a pas fait la distinction entre les refus « réels » et « présumés » et a accueilli la requête visant à suspendre l'ordonnance de production de documents en ce qui a trait aux refus tant réels que présumés. Le Commissaire à l'information a interjeté appel de cette décision au motif que le juge des requêtes avait commis une erreur de droit en accueillant la demande de suspension dans le cas des refus « réels ».

Question soumise à la Cour

Le juge des requêtes a-t-il commis une erreur en faisant droit à une demande de suspension de l'ordonnance relative à la production de documents en ce qui a trait aux refus « réels »?

Conclusions

Au cours de l'audition de l'appel, la Cour a ordonné une modification de l'ordonnance de la Section de première instance portant que celle-ci ne s'appliquait pas à l'enquête du Commissaire à l'information au sujet d'une plainte concernant un refus « réel » de communiquer des documents. Sa Majesté a admis qu'elle ne subirait aucun préjudice si l'appel était accueilli.

Décision

L'appel a été accueilli.

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels)

2001 CFPI 1054, dossier de la Cour n° T-785-00
Section de première instance de la Cour fédérale, le juge Rouleau, 27 Septembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 42 de la

Loi à l'égard du refus par la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC) de communiquer certains documents concernant l'examen et l'approbation par la Commission d'une demande de crédit d'impôt relative à la donation des archives et souvenirs de M. Mel Lastman et de sa famille. Invoquant les articles 19 et 24 de la Loi ainsi que l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la Commission a refusé de communiquer les documents.

Faits

En 1998, l'ancien maire de North York (Ontario) a communiqué avec les autorités municipales pour leur signaler qu'il aimerait faire don d'une série de documents. La CCEEBC a constitué un comité d'examen chargé de déterminer si cette collection de documents avait une valeur archivistique et respectait les critères prévus par la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* pour être attestée à titre de donation. Après avoir examiné l'opinion soumise par des experts, le comité a avisé M. Lastman que la collection satisfaisait aux critères et, après en avoir confirmé la juste valeur marchande, il a remis le certificat exigé qui atteste la qualité de biens culturels de la collection aux fins de l'impôt sur le revenu. Le montant du crédit d'impôt a subséquemment été rendu public lors d'une conférence de presse qu'a tenue M. Lastman. En septembre 1998, un journaliste a demandé la communication d'un certain nombre de documents concernant cette transaction, y compris une copie du rapport d'évaluation de la juste valeur marchande de la collection. Soutenant que les documents en question constituaient des renseignements personnels au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*,

la Commission a invoqué les articles 19 et 24 de la Loi pour en refuser la communication (l'article 24 renvoie à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*). Après avoir mené une enquête au sujet de la plainte qui a été déposée par suite du refus, le Commissaire à l'information a recommandé la communication des documents contenant les renseignements que M. Lastman avait déjà divulgués.

Questions soumises à la Cour

1. Le certificat d'impôt est-il un renseignement concernant « un avantage financier facultatif » et, de ce fait, exclu de la définition des « renseignements personnels » par le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?
2. Même si le renseignement en question constitue un renseignement personnel, la communication est-elle néanmoins exigée en vertu de l'alinéa 19(2)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*?
3. L'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* empêche-t-il la communication?

Conclusions

La Cour a conclu que les renseignements que la CCEEBC a refusé de communiquer étaient visés par l'exception énoncée au paragraphe 3(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, au motif que les renseignements concernant un avantage financier facultatif accordé à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de cet avantage, peuvent être communiqués. Soulignant que la carrière de M. Lastman en tant que titulaire d'une charge publique et en tant qu'homme d'affaires fait partie du domaine public et que M. Lastman avait divulgué le montant du certificat

d'impôt, la Cour a conclu comme suit : « il semble clair que les renseignements en question doivent aussi être communiqués parce qu'ils sont accessibles au public au sens de l'alinéa 19(2)b de la Loi ». La Cour a rejeté les arguments fondés sur la *Loi de l'impôt sur le revenu*, précisant que « les renseignements personnels consistent en des renseignements sur des contribuables en particulier qui sont obtenus au moyen des déclarations de revenus ou recueillis lors de vérifications et qui révéleraient l'identité de la personne physique ou morale ». Lorsque le contribuable lui-même a révélé les renseignements en public ou « qu'il est généralement connu que ceux-ci font partie du domaine public et qu'ils peuvent être recensés au moyen de certaines mesures, on ne peut pas dire que le droit à la vie privée de cette personne a été violé ».

Décision

La demande a été accueillie.

Action ultérieure

Le 29 octobre 2001, la Commission a déposé un appel (A-633-01) ainsi qu'une requête en vue d'obtenir un sursis à l'égard de cette dernière décision. La Cour d'appel fédérale a rejeté la requête, soulignant que [TRADUCTION] « indépendamment du bien-fondé des arguments que l'appelante invoque au sujet du préjudice irréparable en ce qui concerne les renseignements confidentiels, ces arguments ne s'appliquent pas aux faits présentés en l'espèce. M. Lastman a fait connaître publiquement les renseignements. Les arguments de l'appelante n'établissent pas un préjudice irréparable lorsque les renseignements sont déjà publics ». Les documents en question ont été communiqués à l'auteur de la demande. Le Commissaire à l'information a déposé une requête

portant rejet de l'appel au motif que celui-ci est devenu théorique.

La Cour d'appel fédérale a accueilli la requête du Commissaire à l'information et rejeté l'appel avec dépens.

Affaires en cours

Le Commissaire en tant que demandeur/appelant

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

CSC 28601

Cour suprême du Canada

(Voir la page 128 du rapport annuel 2000-2001 et la page 50 plus amples renseignements)

Le Commissaire a demandé l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour suprême du Canada de la décision que la Cour d'appel fédérale a rendue dans le dossier A-820-99. L'autorisation a été accordée le 13 septembre 2001.

La principale question à trancher dans cet appel est de savoir si la GRC peut invoquer l'exception prévue au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* pour refuser de communiquer une liste des affectations antérieures de certains agents de la GRC. L'appel doit être entendu au cours de l'automne 2002 et le résultat sera communiqué dans le prochain rapport annuel.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Société canadienne des postes, le ministre des Travaux publics et des services gouvernementaux du Canada et Peter Howard

A-489-01

Section d'appel

Il s'agit d'un appel relatif à une ordonnance par laquelle Madame

le juge Tremblay-Lamer a modifié l'ordonnance de non-divulgence que le juge Blanchard avait rendue dans le dossier de la Cour n° T-2117-00.

Le 1^{er} mai 2000, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada (TPSGC) a reçu une demande de communication d'un rapport précis qu'elle avait obtenu de la Société canadienne des postes. La demande a été refusée au motif qu'il s'agissait d'un document confidentiel du Cabinet et l'auteur de la demande a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information.

Au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le ministre des Travaux publics a modifié sa position et décidé qu'une partie des renseignements demandés n'était pas exclue au sens de l'article 69. Des avis indiquant que TPSGC avait l'intention de communiquer une partie des renseignements demandés ont été envoyés à la SCP conformément aux articles 27 et 28.

Le 23 octobre 2000, la SCP a demandé à la Cour fédérale du Canada, conformément à l'article 44 de la Loi, une ordonnance interdisant la communication.

Le 7 décembre 2000, au cours de l'instance, le juge Blanchard a rendu une ordonnance de non-divulgence. Le Commissaire à l'information n'était pas partie à cette instance.

Le 17 août 2001, dans le cadre de l'enquête en cours du Commissaire au sujet du refus de communiquer une partie des renseignements demandés, TPSGC a refusé de fournir certains documents au Commissaire en raison de l'ordonnance de non-divulgence qu'avait rendue le juge Blanchard. Estimant que l'ordonnance de non-divulgence ne justifiait pas le refus qui lui a été opposé, le Commissaire a délivré un subpoena duces tecum sommant le coordonnateur de l'AIPRP

de Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada de produire les renseignements en cause.

Le ministre a déposé une requête visant à faire modifier l'ordonnance de non-divulgence du juge Blanchard afin de se conformer au subpoena. Le Commissaire à l'information a obtenu l'autorisation d'intervenir dans la requête et s'est opposé à celle-ci, invoquant l'absence de contradiction entre l'ordonnance de non-divulgence et le subpoena. Il a contesté la requête afin de demander à la Cour de régler pour l'avenir le principe selon lequel la communication de documents au Commissaire ne va à l'encontre d'aucune ordonnance de non-divulgence qui est rendue dans une affaire parallèle concernant l'article 44.

Le 23 août 2001, Madame le juge Lamer, qui a entendu la requête, a convenu qu'il n'y avait aucune contradiction entre l'ordonnance de non-divulgence et le subpoena mais, par souci de prudence, elle a modifié l'ordonnance de non-divulgence. Le Commissaire à l'information a interjeté appel de cette ordonnance afin d'obtenir des directives plus définitives pour l'avenir.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration et P. Pirie

A-326-01

Cour d'appel

(voir la page 126 du rapport annuel 2000-2001 et les pages 45 et 46 du rapport annuel 1999-2000, pour de plus amples renseignements)

Dans cette affaire, le Commissaire a interjeté appel de la décision en date du 4 mai 2001 par laquelle Madame le juge Dawson a conclu que l'alinéa (i) de la définition des mots « renseignements personnels » figurant à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels empêchait la com-

munication à M. Pirie des noms de certaines personnes qui avaient exprimé des opinions à son sujet au cours d'une enquête administrative concernant un lieu de travail. Le juge Dawson a conclu que seuls les noms des personnes qui étaient tenues, en raison des fonctions de leur poste, d'exprimer des opinions au sujet de M. Pirie devraient être communiqués.

Le Commissaire à l'information soutient qu'en raison des alinéas 3e) et 3g) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il est indéniable que l'identité de toutes les personnes qui expriment des points de vue ou des opinions au sujet d'un particulier deviennent les renseignements personnels de celui-ci et que, par conséquent, la personne en cause a le droit d'en obtenir la communication. Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada a demandé et obtenu l'autorisation d'intervenir. Dans son mémoire, il appuie la position du Commissaire à l'information. Le résultat de l'appel sera communiqué dans le prochain rapport annuel.

Le ministre de l'Environnement du Canada c. Le Commissaire à l'information du Canada et Ethyl Canada Inc.

A-233-01
Section d'appel

(Voir la page 123 du rapport annuel 2000-2001 pour de plus amples renseignements au sujet des procédures qui se sont déroulées en première instance)

Le 12 avril 2001, le ministre a déposé un appel à l'égard de l'ordonnance par laquelle le juge Blanchard a enjoint au ministre de communiquer certains renseignements qu'il avait refusé de divulguer au motif qu'ils constituaient des renseignements confidentiels du Cabinet. Le juge Blanchard a conclu

que le refus de communiquer les renseignements constituait une mesure visant à contourner l'intention du Parlement selon laquelle les documents de travail présentés au Cabinet devraient être divulgués une fois que les décisions pertinentes sont rendues publiques ([2001] 3 C.F. 514 (C.F. 1re inst.)). Cet appel est en état depuis le 12 décembre 2001. Le résultat sera communiqué dans le prochain rapport annuel.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le procureur général du Canada et le brigadier-général Ross

T-656-01, T-814-01 et T-1714-01
Section de première instance

Il s'agit de trois demandes de contrôle judiciaire que le Commissaire à l'information a présentées afin de faire annuler des certificats qu'a établis un employé du Premier ministre conformément aux anciens articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*. Ces certificats énoncent que la divulgation de certains renseignements au Commissaire à l'information dans le cadre des enquêtes privées de celui-ci porterait préjudice à la défense ou à la sécurité nationales. Il s'agit de la première fois depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* qu'une objection de cette nature est formulée auprès d'un Commissaire au cours des enquêtes de celui-ci.

Dans ses avis de demande, le Commissaire à l'information a soutenu que la production des documents dont la communication lui a été refusée ne constituerait pas une divulgation et ne mettrait en péril aucun intérêt public. Aucune date d'audience n'a encore été fixée.

Toutefois, un récent changement pourrait trancher la question. Les

articles 37 et 38 de la *Loi sur la preuve au Canada* ont été abrogés par suite de l'entrée en vigueur de la *Loi antiterroriste* le 18 décembre 2001.

Aucun certificat comparable n'a été établi en application de la Loi modifiée. À la date du présent rapport, il semble que Sa Majesté pourrait être disposée à communiquer les documents au Commissaire.

Le Commissaire à l'information du Canada c. Le directeur administratif du Bureau canadien d'enquêtes sur les accidents de transport et de la sécurité des transports

T-465-01

Section de première instance

(Voir la page 133 du rapport annuel 2000-2001 pour de plus amples renseignements.)

Dans cette affaire, le Commissaire à l'information a invoqué l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour demander à la Cour fédérale d'ordonner la communication à un journaliste de la bande sonore et de la transcription des conversations entre un pilote et des contrôleurs aériens au sujet de l'écrasement d'un avion de Kelner Airways près de Clarendville, à Terre-Neuve. L'institution a invoqué le paragraphe 19(1) pour refuser de communiquer les renseignements demandés, soutenant que, à son avis, le contenu des transmissions constitue des renseignements personnels des personnes qui ont participé aux communications.

Nav Canada a demandé par requête une ordonnance l'autorisant à intervenir comme partie à l'instance conformément aux règles 303(1)a) et 104(1)b) des *Règles de la Cour fédérale* (1998). Nav Canada consigne toutes les conversations entre ses contrôleurs aériens et les équipes de pilotage. Le juge a conclu que Nav Canada est

directement touchée par la réparation que demande le Commissaire et l'a ajoutée comme partie défenderesse.

L'appel que le Commissaire à l'information a interjeté (A-382-01) à l'égard de l'ordonnance reconnaissant à Nav Canada la qualité pour agir a été rejeté.

L'affaire se poursuivra devant la Section de première instance et les résultats seront communiqués dans le prochain rapport annuel.

Le Commissaire en tant que défendeur devant la Section de première instance

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

T-582-01, T-606-01, T-684-01, T-763-01, T-792-01, T801-01, T-877-01, T878-01, T880-01, T-883-01, T-887-01, T-891-01, T-892-01, T-895-01, T-896-01, T924-01, T1047-01, T-1049-01, T-1083-01, T-1448-01, T-1909-01, T-1910-01, T125401, T125501, T-1640-00, T-1641-00, T-2070-01

Section de première instance

Au dernier dénombrement, le procureur général et plusieurs personnes qui avaient comparu comme témoins devant le Commissaire à l'information dans le cadre d'enquêtes relatives à certains documents se trouvant dans les bureaux du Premier ministre et de différents ministres avaient déposé 27 demandes de contrôle judiciaire portant sur cinq questions de droit à trancher. Plus précisément, ces demandes visent à obtenir des déclarations portant

- i) que certains documents ne relèvent pas d'une institution fédérale,
- ii) que le Commissaire n'a pas compétence pour délivrer certaines ordonnances de confidentialité,

- iii) que le Commissaire n'a pas compétence pour photocopier certains documents qu'il a reçus conformément à un subpoena duces tecum,
- iv) que le Commissaire ne peut exiger la production de documents qui sont apparemment visés par le privilège du secret professionnel de l'avocat,
- v) que le Commissaire ne peut poser certaines questions au cours de ses enquêtes.

En raison de la complexité de ce litige, le juge en chef adjoint a désigné le juge McKeown à titre de juge chargé de gérer les 27 dossiers et les 3 demandes produites par le Commissaire à l'information (voir pages 88 et 89). Au cours du mois d'août 2001, le Commissaire et le procureur général ont tous deux présenté des requêtes de nature procédurale devant le juge chargé de la gestion des instances. Le procureur général cherchait à réunir les 27 dossiers ainsi que les trois demandes par lesquelles le Commissaire à l'information contestait les objections fondées sur les articles 37 et 38 en un seul dossier portant sur sept questions de droit distinctes. Il a également demandé la production des transcriptions de la preuve entendue au cours d'une enquête privée du Commissaire afin que ces documents soient fournis à la Cour, au procureur général du Canada et aux avocats de celui-ci.

Le Commissaire s'est opposé à cette requête. À son avis, la consolidation qu'a proposée le procureur général ne serait pas possible, en raison du nombre de dossiers et des questions de droit distinctes soulevées dans chacun d'eux. En ce qui a trait à la demande de production des transcriptions de l'enquête privée, le Commissaire a soutenu qu'il ne peut fournir des renseignements à la Cour en raison

des articles 62 et 65 de la Loi, car la demande est fondée non pas sur la *Loi sur l'accès à l'information*, mais sur la *Loi sur la Cour fédérale*. Le Commissaire a ajouté que, compte tenu des dispositions de la Loi et de certaines décisions que la Cour suprême du Canada a rendues, la Cour fédérale ne peut exiger la production de ces renseignements conformément aux *Règles de la Cour fédérale* (1998). Qui plus est, le Commissaire à l'information a allégué que le procureur général ne peut, en droit, avoir accès aux transcriptions confidentielles et que l'argument lié à la Charte que les demandeurs ont invoqué n'exigeait pas la production de celles-ci.

La Cour a statué qu'il n'existait pas suffisamment d'éléments de preuve communs pour justifier la consolidation des 30 demandes et que le Commissaire à l'information subirait un préjudice sérieux si les demandes étaient consolidées. Plus précisément, la Cour a décidé que les demandeurs pourraient améliorer leur position en obtenant indirectement la communication d'une preuve dont ils n'avaient pas établi la nécessité dans ces demandes, ce qui serait contraire à l'esprit et à la lettre des dispositions relatives à la confidentialité de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour a ordonné que les demandes soient classées en sept catégories qui seront entendues l'une à la suite de l'autre.

En ce qui a trait à la production des transcriptions confidentielles, la Cour a ordonné au Commissaire à l'information de déposer ses transcriptions confidentielles dans quatre des sept groupes de demandes. La Cour a conclu, notamment, que la Loi n'empêchait pas un tribunal d'obtenir une transcription confidentielle; par conséquent, il n'y avait pas de conflit entre les règles 317 et 318 et les dispositions de la Loi qui concernent la confidentialité. Même si

la Cour a jugé que les demandeurs n'avaient désigné que certaines parties des transcriptions à titre de parties pertinentes quant au sort des demandes en question, elle a ordonné que la totalité des transcriptions en question soit déposée. De plus, elle a ordonné la production des transcriptions dans un groupe de trois demandes qui n'étaient pas visées par les règles 317 et 318 des *Règles de la Cour fédérale* (1998) et que le Commissaire à l'information a présentées pour demander à la Cour de décider si le gouvernement du Canada pouvait refuser à bon escient de fournir des renseignements que le Commissaire à l'information demandait au cours de ses enquêtes privées. (Voir les pages 88 et 89 pour de plus amples détails.) Le Commissaire a interjeté appel de cette décision concernant le dépôt des transcriptions confidentielles.

Dans sa requête, qui a été entendue en même temps, le Commissaire a demandé le retrait du cabinet Borden Ladner Gervais LLP à titre d'avocats inscrits au dossier. Le Commissaire craignait en effet que les avocats ne puissent représenter de façon satisfaisante les témoins et Sa Majesté en même temps sans se voir contraints de respecter des obligations contradictoires en matière de confidentialité à l'endroit des témoins. De l'avis du Commissaire, Sa Majesté, représentée par le procureur général, n'a pas le droit d'être informée des éléments de preuve qui concernent exclusivement certains témoins qui sont des employés de l'État.

Au même moment, le Commissaire a également demandé à la Cour de radier le procureur général comme demandeur dans les demandes de contrôle judiciaire en cause. Le Commissaire a soutenu que le procureur général, qui représente Sa Majesté, n'est ni

une partie touchée par l'objet de ces demandes ni une partie nécessaire à leur règlement.

Les demandes visant à obtenir le retrait de certains avocats comme avocats inscrits au dossier et à radier le procureur général du Canada comme partie ont été rejetées. La Cour a conclu que les ordonnances de confidentialité du Commissaire à l'information protégeaient de façon satisfaisante la nature confidentielle de l'enquête du Commissaire et permettaient d'éviter que des renseignements confidentiels soient fournis au procureur général du Canada.

En ce qui a trait à la qualité pour agir, la Cour a statué qu'« en plus de demander des réparations dans toutes les demandes ici en cause conformément à l'obligation qui lui incombe de protéger l'intérêt public, le procureur général agit également en vertu du pouvoir qu'il possède lorsqu'il est chargé des intérêts de la Couronne et des ministères dans tout litige où ils sont parties ». De plus, la Cour a ajouté que le procureur général ne cherchait pas à avoir accès à des renseignements confidentiels, mais plutôt à faire examiner par un tribunal certains renseignements confidentiels afin de déterminer s'il y a eu abus de pouvoir de la part du Commissaire à l'information. Le procureur général sollicitait le contrôle judiciaire du rôle procédural qui incombe au Commissaire à l'information et avait donc le droit, selon la Cour, de présenter les demandes de contrôle judiciaire en cause.

La Cour a proposé une solution visant à préserver les ordonnances de confidentialité du Commissaire à l'information en permettant à l'avocat du procureur général de prendre connaissance des transcriptions confidentielles, en conformité avec les

ordonnances de confidentialité du Commissaire à l'information.

**Mertie Anne Beatty et al. c.
Le chef statisticien et al**

T-178-02

Section de première instance

Cette demande, qui a été déposée le 5 février 2002 en application de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, visait à obtenir une ordonnance exigeant le transfert des données relatives au recensement de 1906 de Statistique Canada aux Archives nationales. Le demandeur aurait le droit d'obtenir la communication des documents s'ils étaient détenus par les Archives nationales. Le Commissaire à l'information a été désigné à titre de défendeur, même s'il ne détient pas le pouvoir d'exiger la divulgation des documents. Le Commissaire à l'information soutient qu'il a été désigné à tort à titre de défendeur, puisqu'aucune ordonnance ou réparation n'est demandée contre lui dans cette affaire.

***Le Commissaire en
tant qu'intervenant***

***Le procureur général du Canada et al.
c. Babcock et al.***

CSC 28091

Cour suprême du Canada

Le 25 mai 2001, le Commissaire à l'information a présenté une demande visant à obtenir l'autorisation d'intervenir dans cet appel devant la Cour suprême du Canada. Le 18 juin 2001, le Commissaire à l'information a obtenu l'autorisation d'intervenir dans cette affaire, qui porte sur l'interprétation de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* au sujet de la validité d'un certificat dans lequel le greffier du Conseil privé a attesté

qu'un document donné constitue un document confidentiel du Cabinet.

Voici les faits à l'origine de ce litige.

Le 6 juin 1990, le Conseil du Trésor a décidé d'autoriser le paiement d'une rémunération plus élevée aux avocats du ministère de la Justice à Toronto. Babcock et les autres avocats de Vancouver ont soutenu que, par suite de cette décision, l'augmentation salariale leur a été refusée et que, depuis 1990, ils ont touché une rémunération inférieure à celle de conseillers juridiques qui appartiennent aux mêmes catégories, qui exécutent des tâches équivalentes d'une valeur équivalente et qui ont des responsabilités équivalentes à Toronto. Babcock et al ont engagé une action devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique afin d'obtenir une réparation par suite du traitement discriminatoire reproché. Le 20 août 1998, au cours de l'action engagée devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, le greffier du Conseil privé a attesté, en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, que 51 documents constituaient des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine et s'est opposé à leur communication. Sa Majesté avait déjà divulgué une partie de ces 51 documents à l'autre partie.

Saisi de la requête de Babcock et al portant communication de tous les documents énumérés dans le certificat, le juge en chambre a décidé que l'article 39 s'appliquait à l'instance et était valable au plan constitutionnel. Il a refusé de mettre en doute la validité des certificats, même si ceux-ci concernaient des documents déjà divulgués.

En appel, la Cour a statué majoritairement qu'il y avait eu renonciation à la protection de l'article 39 à l'égard de tous les documents visés par le

certificat et a ordonné la communication des documents en question. La Cour a également statué que le certificat était irrégulier, parce qu'il ne suffisait pas qu'un certificat fondé sur l'article 39 décrive les documents du Cabinet en reprenant simplement le libellé de cette disposition. Le procureur général a obtenu l'autorisation d'interjeter appel de cette décision devant la Cour suprême du Canada.

Le Commissaire à l'information a demandé et obtenu l'autorisation d'intervenir dans le litige. Compte tenu de l'expérience qu'il a vécue relativement à la façon dont le greffier du Conseil privé applique l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, le Commissaire a soutenu que la Cour ne devrait pas interpréter cette disposition comme un obstacle absolu au contrôle judiciaire des certificats établis en application de cet article.

Le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac, A et B (confidentiel) c. Le ministre du Revenu national, le Commissaire à l'information du Canada et Robert Cunningham

T-877-00

Section de première instance

(Voir la page 137 du rapport annuel 2000-2001 pour de plus amples détails.)

Cette demande de contrôle judiciaire est en état depuis mai 2001, mais aucune date d'instruction n'a encore été fixée. Le résultat sera communiqué dans le prochain rapport annuel.

Affaires auxquelles le Commissaire à l'information n'était pas partie

Atlantic Prudence Fund Corp. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)

2001 CFPI 556, nos du greffe :
IMM 2294-96, IMM-2296-96
et IMM-2297-96

Section de première instance de la Cour fédérale, juge Hugessen, 12 avril 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une requête priant la Cour d'ordonner à son administrateur d'envoyer au Commissaire à l'information une lettre lui demandant d'accélérer le traitement d'une plainte déposée par Atlantic Prudence Fund Corp.

Faits

Ayant présenté des demandes de contrôle judiciaire relativement à certaines décisions prises par le ministre sous le régime de la *Loi sur l'immigration*, Atlantic Prudence a fait une demande de communication de certains documents dont elle avait besoin aux fins de la procédure. En réponse à cette demande, le ministre a invoqué des exemptions pour refuser la communication de passages de certains des documents demandés.

Atlantic Prudence a déposé une plainte devant le Commissaire à l'information. Mécontente du temps pris par ce dernier pour effectuer l'enquête sur sa plainte, Atlantic Prudence a demandé à la Cour saisie de sa demande de contrôle judiciaire d'ordonner à son administrateur d'écrire au Commissaire à l'information.

Question soumise à la Cour

La Cour a-t-elle compétence pour rendre une telle ordonnance?

Conclusions

Indiquant qu'il ne conviendrait pas qu'elle « tente de faire appel à ses pouvoirs "de persuasion" envers un fonctionnaire dont les décisions pourraient éventuellement faire l'objet d'un examen devant elle », la Cour n'a pas examiné la question de la compétence. Elle a cependant indiqué qu'ordonner à l'administrateur d'envoyer une lettre comme on lui demandait de le faire « porterait atteinte à l'indépendance même qui fait nécessairement partie de la fonction du Commissaire et de sa crédibilité. Cela constituerait un mauvais usage du pouvoir de la Cour. »

Décision

La requête a été rejetée.

Rubin c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)

2001 CFPI 440, n° du greffe : T-2304-98
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Blanchard,
7 mai 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 41 et visant la décision du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) de refuser la communication de documents concernant la vente de réacteurs nucléaires par Énergie atomique Canada Limitée (EAACL) à la Chine.

Faits

En réponse à une demande de communication de certains documents concernant la vente de réacteurs nucléaires à la Chine, le MAECI a refusé de communiquer un « rapport d'analyse » en invoquant les exemptions prévues aux paragraphes 20(1) et 13(1)

de la Loi. Le MAECI a aussi fait savoir à l'auteur de la demande qu'il ne pouvait pas lui communiquer un rapport appelé le « rapport de Shanghai » parce que celui-ci avait été retourné à EAACL. L'auteur de la demande a porté plainte auprès du Commissaire, lequel a maintenu la décision du MAECI. Après que la présente demande de contrôle judiciaire a été présentée, le gouvernement chinois a consenti à la communication du « rapport d'analyse » conformément à l'alinéa 13(2)a) de la Loi.

Questions soumises à la Cour

1. Malgré la communication du « rapport d'analyse », la Cour peut-elle donner des directives correctives au MAECI concernant la communication tardive du rapport?

2. Le « rapport de Shanghai » relevait-il du MAECI lorsque la demande de communication a été faite et devrait-il être déposé aux Archives nationales?

Conclusions

La Cour a indiqué très clairement qu'« il n'appartient pas à la Cour de donner des directives [au MAECI] en l'absence de refus continu de [sa] part de communiquer les documents ». Elle a fait remarquer que les articles 41 et 49 « exigent tous les deux, comme condition préalable à leur application, que l'institution fédérale refuse de communiquer le document en cause ». Elle a ajouté que « lorsque l'accès a été obtenu, la Cour ne peut accorder aucune autre réparation ».

Se fondant sur l'arrêt rendu par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Société canadienne des postes c. Canada*, [1995] 2 C.F. 110, la Cour a ensuite fait remarquer que l'expression « relevant de » n'est pas définie dans la Loi et qu'« il faut déterminer si un document relève d'une institution fédérale selon

les faits propres à chaque espèce », sans appliquer de critère limitatif quant à la façon dont l'information a été utilisée par un ministère pendant une période limitée. Ce qui importe, selon la Cour, c'est que le ministère n'« a plus la possession physique [du document] ». Bien qu'elle n'approuvait pas « le comportement [du MAECI] qui n'a pas respecté la *Loi sur les Archives nationales* », la Cour a conclu que ce comportement n'avait aucune incidence sur la demande de contrôle judiciaire déposée en vertu de l'article 41 de la Loi.

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée.

Imperial Consultants Canada Ltd. c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)

2001 CFPI 1107, n° du greffe : T-2158-98
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Hansen, 10 octobre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire, présentée en vertu de l'article 41, visant la décision du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC) de refuser de communiquer certains documents faisant l'objet des exceptions prévues aux articles 13 à 16, 19 à 21 et 23 de la Loi.

Faits

En réponse à une demande de communication, CIC a communiqué à Imperial Consultants 813 pages, dont 140 pages avaient été supprimées en partie, et a refusé de communiquer 211 pages. Au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, CIC a communiqué, le 18 juin 1998, 155 autres pages, dont certaines étaient communiquées en partie. À la suite

de négociations entre le Commissaire à l'information et CIC, celui-ci a communiqué, le 26 septembre 1998, 26 autres pages qu'il avait jusque-là refusé de transmettre en vertu de l'article 17 de la Loi. Le Commissaire à l'information a fait rapport sur les conclusions de son enquête et a fait savoir à Imperial Consultants qu'elle avait reçu tous les documents auxquels elle avait droit. Imperial Consultants a déposé une demande de contrôle judiciaire le 19 novembre 1998. Trois jours avant l'audience, CIC a communiqué d'autres documents protégés.

Question soumise à la Cour

Les documents que CIC a refusé de communiquer font-ils l'objet d'une exception?

Conclusions

Après avoir passé longuement en revue les principes juridiques applicables à la procédure visée à l'article 41 au regard des documents dont CIC a refusé la communication en raison des dispositions impératives des alinéas 13(1)a) et 20(1)c), la Cour a jugé que CIC s'était « acquitté du fardeau d'établir que ces renseignements » étaient visés par les dispositions pertinentes de la Loi.

Pour ce qui est des documents dont la communication a été refusée en raison des dispositions facultatives de la Loi, à savoir l'alinéa 14a), le paragraphe 15(1), les alinéas 16(1)a), b) et c), le paragraphe 19(1), les alinéas 20(1)a) et b) et l'article 23, la Cour était « convaincue que les renseignements » faisaient partie de la catégorie de renseignements visés par les dispositions pertinentes.

Finalement, la Cour a envisagé la communication des renseignements qui avaient été retranchés d'un document en vertu du paragraphe 15(1) parce que CIC « n'a pas démontré que la divulgation de

l'information protégée risquerait de causer un préjudice à la conduite des affaires internationales ».

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée, sauf pour ce qui est du document qui avait auparavant été exempté en vertu du paragraphe 15(1), lequel a été renvoyé au ministre pour qu'il l'examine de nouveau.

PriceWaterhouseCoopers, LLP c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)

2001 CFPI 1040, n° du greffe : T-1785-99
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Campbell, 20 septembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 44 dans le but d'obtenir une ordonnance empêchant le ministre de communiquer deux rapports produits par PriceWaterhouseCoopers (PWC).

Faits

Patrimoine canadien a eu recours aux services de PWC pour qu'elle examine et analyse les documents utilisés aux fins de la soustraction ou de l'« impartition » d'éléments de son travail et qu'elle recommande les modifications à y apporter. Cette tâche a été exécutée dans le cadre d'une relation ayant comme caractéristique fondamentale la confidentialité totale de deux rapports résultant de l'exécution de la tâche qui ont été produits par PWC.

Dans l'exécution de cette tâche, PWC avait utilisé ses propres méthodologies privatives qu'elle avait élaborées sur une longue période de temps et qui avaient toujours fait l'objet de la plus stricte confidentialité. Lorsqu'elle avait employé les méthodologies et analyses

privatives dans l'exécution d'autres tâches, PWC avait toujours veillé à assurer la confidentialité des documents qui en étaient tirés ainsi qu'à garantir le maintien de la confidentialité et à empêcher la communication de ces documents à qui que ce soit, à part le client.

Selon PWC, la communication du *First Draft Report* et du *Review Update* nuirait à sa compétitivité en permettant à un concurrent de désosser les moyens et analyses qu'elle utilise dans ses tâches ou de procéder par déduction en vue de déterminer ces moyens et analyses.

Question soumise à la Cour

Déterminer si les deux rapports contenaient des secrets industriels et constituaient, de ce fait, des documents protégés par le paragraphe 20(1) de la Loi.

Conclusions

Se servant de la définition de « secret industriel » établie par la Cour fédérale dans *Société Gamma Inc. c. Canada (Secrétaire d'État)*, [1994] A.C.F. n° 589, la Cour a statué que « compte tenu de la preuve, il est également certain que PWC et Patrimoine canadien gardaient très jalousement les renseignements en cause » et que PWC considérait que la valeur des réalisations attendues était « si unique en son genre ou si 'particulière' qu'il était possible de présumer que leur simple divulgation [...] causerait un préjudice financier d'une ampleur indéterminée ». La Cour a aussi fait remarquer que les renseignements contenus dans les deux rapports pouvaient « prouver la méthodologie » et a indiqué que le travail effectué était « un renseignement de caractère technique » et qu'il comportait des « renseignements techniques ».

La Cour a statué que les deux rapports contenaient des « secrets industriels » et des « renseignements commerciaux ». Étant donné la mesure dans laquelle PWC avait cherché à assurer la confidentialité des renseignements techniques et commerciaux en cause, la Cour a conclu qu'il était clair que ces renseignements n'étaient absolument pas accessibles au public et que PWC avait « toujours traité les renseignements contenus dans les rapports ici en cause comme étant de nature confidentielle ». La Cour a conclu par conséquent que les documents satisfaisaient aux conditions des alinéas 20(1)a), b) et c) et qu'ils étaient exemptés de communication.

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été accueillie au motif que la preuve démontrait que, si elle était divulguée, la méthodologie employée par PWC pourrait être vérifiée au moyen d'un désossement des rapports.

Rubin c. Canada (Ministre de la Santé)

2001 CFPI 929, n° du greffe : T-2408-98
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Nadon, 21 août 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 41 et visant le refus de Santé Canada de communiquer en entier un document parce qu'il renfermait des renseignements visés aux alinéas 20(1)b) et c) de la Loi.

Faits

Saisi d'une demande de communication d'un rapport intitulé *Special Review on the Safety of Calcium Channel Blockers*, Santé Canada a d'abord fourni une version révisée du rapport. Cette version avait été créée pour diffusion

publique en avril 1997, après que des personnes eurent demandé le rapport. Elle n'avait pas été préparée dans le contexte d'une demande de communication formulée en vertu de la Loi, ni en réponse à pareille demande.

Santé Canada a accepté, au cours d'une enquête menée relativement à une plainte déposée auprès du Commissaire à l'information, de procéder à une deuxième révision du rapport. Le ministère a communiqué avec tous les tiers touchés par la communication du rapport, ainsi qu'avec le gouvernement australien. Dans les mois qui ont suivi, Santé Canada a fourni à l'auteur de la demande une deuxième version du rapport en l'informant du fait que certains renseignements n'avaient pas été communiqués parce qu'ils faisaient l'objet des exceptions prévues aux alinéas 20(1)b) et c). Le Commissaire à l'information a fait rapport sur les résultats de son enquête et a conclu que le refus de communiquer les renseignements était justifié par l'alinéa 20(1)b). Avant que l'affaire ne soit soumise à la Cour, Santé Canada a aussi invoqué l'article 13 de la Loi pour justifier son refus de communiquer les renseignements demandés.

Questions soumises à la Cour

1. Renseignements confidentiels. Le refus de Santé Canada de communiquer certaines parties du rapport demandé en application des alinéas 20(1)b) et c) de la Loi était-il justifié?

2. Intérêt public. Le ministre a-t-il exercé correctement le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 20(6) de la Loi?

3. Renseignements obtenus à titre confidentiel. Santé Canada pouvait-il invoquer l'alinéa 13(1)a) de la Loi même s'il ne l'avait pas fait devant le Commissaire à l'information?

Conclusions

1. Après avoir souligné que la question de savoir si les renseignements sont confidentiels doit être tranchée objectivement, en tenant compte de leur teneur et de leur but ainsi que du contexte dans lequel ils ont été préparés et communiqués, la Cour a indiqué que Santé Canada « ne doit pas seulement démontrer que les tiers traitent les renseignements de façon constante comme des renseignements confidentiels, mais aussi que les deux parties les ont gardés confidentiels ». Après avoir examiné avec soin les documents, la Cour en est arrivée à la même conclusion que le Commissaire à l'information : Santé Canada « a agi correctement en refusant la communication en vertu de l'alinéa 20(1)b ».

La Cour a ajouté que, compte tenu de cette conclusion, il n'était pas nécessaire qu'elle tranche les arguments fondés sur l'alinéa 20(1)c.

2. La Cour a indiqué que le ministre avait « le pouvoir discrétionnaire, en vertu du paragraphe 20(6) [et de l'article 25] de la Loi, de communiquer des renseignements si l'intérêt public le demande ». Par contre, « il n'a pas l'obligation ni le devoir de le faire ». La Cour a ajouté qu'en l'absence de preuve de mauvaise foi de la part de Santé Canada le ministre « a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire en décidant de ne pas communiquer les renseignements en vertu du paragraphe 20(6) de la Loi ».

3. La Cour a dit que, selon l'alinéa 10(1)b) de la Loi, « en cas de refus de communication totale ou partielle d'un document demandé, le responsable de l'institution fédérale doit mentionner dans l'avis donné à l'auteur de la demande la disposition précise de la Loi sur laquelle se fonde le refus ». La Cour a ajouté que l'article 10 indique que la disposition sur laquelle se fonde

le refus de l'institution « doit être révélée à l'auteur de la demande avant que la plainte soit déposée auprès du Commissaire à l'information ». En l'espèce toutefois, étant donné que le ministre n'avait pas invoqué l'alinéa 13(1)a) de la Loi au moment de l'enquête du Commissaire à l'information, Santé Canada « ne pouvait pas, quelques mois plus tard, avoir soudainement recours à nouveau à cette disposition ». Par conséquent, Santé Canada n'était « pas autorisé à invoquer l'article 13 de la Loi » devant la Cour.

Décision

Ayant conclu que le refus de Santé Canada de communiquer les renseignements était justifié, la Cour a rejeté la demande.

Jacques Whitford Environment Ltd. c. Canada (Ministre de la Défense nationale)

2001 CFPI 929, n° du greffe : T-1785-99
Section de première instance de la Cour fédérale, juge O'Keefe, 30 mai 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 44 à l'égard de la communication d'une proposition spontanée contenant notamment une description de la méthodologie proposée.

Faits

Jacques Whitford Environment Limited (JWE) a soumis une proposition spontanée au MDN. Cette proposition contenait notamment une description de la méthodologie qui serait utilisée pour répondre au présumé besoin du MDN. Ce dernier n'a pas accepté la proposition. Il a toutefois lancé un peu plus tard un appel de propositions abrégées pour des travaux semblables à ceux qui étaient prévus dans la proposition spontanée. La proposition

abrégée ne renfermait pas une description de la méthodologie à employer. En réponse à une demande de communication, le MDN a d'abord refusé de communiquer la proposition spontanée. Au cours de l'enquête du Commissaire à l'information qui a suivi, le MDN a fait savoir à l'auteur de la demande que, faute de raison satisfaisant aux critères énoncés au paragraphe 20(1), il avait décidé de divulguer la proposition.

Questions soumises à la Cour

1. Les documents ont-ils été exemptés à juste titre de la communication en vertu de l'alinéa 20(1)b)?
2. La divulgation de la proposition spontanée risquait-elle vraisemblablement de causer des pertes financières appréciables à la demanderesse ou de nuire à sa compétitivité au sens de l'alinéa 20(1)c) de la Loi?
3. À moins que la proposition spontanée ne soit soustraite en entier à l'obligation de communication, certains des renseignements devraient-ils être retranchés du document en question et être communiqués?

Conclusions

1. Les parties ont convenu à l'audience que les renseignements contenus dans les documents demandés étaient des renseignements financiers ou commerciaux qui avaient été fournis à une institution fédérale par un tiers et qui avaient été traités de manière confidentielle de façon constante par le tiers. Pour déterminer si toutes les conditions de l'alinéa 20(1)b) étaient remplies, la Cour devait décider si le document en question était de nature confidentielle. Le juge a conclu que certains des renseignements étaient confidentiels parce qu'ils « ne peuvent être obtenus de sources auxquelles le public a autrement accès, ou ne

peuvent être obtenus par observation ou par étude indépendante par un simple citoyen agissant de son propre chef ».

2. La Cour n'était pas « convaincue que la preuve soumise permet au document de respecter les conditions requises pour être soustrait à l'obligation de communication en vertu de l'alinéa 20(1)c) ».

3. Avec l'accord de la demanderesse, la Cour a ordonné, en s'appuyant sur l'article 51 de la Loi, que les renseignements contenus dans la proposition spontanée qui n'étaient pas visés par une exception soient communiqués.

Décision

Étant donné que des renseignements ont été considérés comme confidentiels et ont été exemptés de la communication en application de l'alinéa 20(1)b), la demande a été accueillie en partie. Par ailleurs, la Cour a conclu que la proposition spontanée ne satisfaisait pas aux exigences de l'alinéa 20(1)c) et que les renseignements qu'elle contenait qui n'étaient pas visés par une exception devaient être communiqués.

Siemens Canada Ltée c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)

2001 CFPI 1202, n° du greffe : T-587-00
Section de première instance de la Cour fédérale, juge McKeown,
5 novembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 44 et visant la décision du MDN de communiquer des documents concernant la proposition de Siemens qui avait été retenue dans le cadre d'une demande de propositions relatives à la

fourniture de soutien en service sur les navires des classes Halifax et Iroquois.

Faits

Après l'adjudication du contrat à Siemens, l'un des soumissionnaires non choisis a présenté une demande de communication des documents en possession de TPSGC qui concernaient la participation de Siemens au processus d'invitation à soumissionner. Siemens s'est opposée à la communication des documents pour le motif, entre autres, qu'une telle communication contreviendrait à l'article 30 de la *Loi sur la production de défense* (LPD), qui prévoit notamment que « les renseignements recueillis sur une entreprise dans le cadre de la présente loi ne peuvent être communiqués sans le consentement de l'exploitant de l'entreprise ». L'article 30 de la LPD est une disposition sur la confidentialité qui est protégée par l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Après avoir examiné les arguments avancés par Siemens au soutien de son opposition, TPSGC a décidé que les documents étaient exemptés en partie seulement en vertu du paragraphe 19(1) et des alinéas 20(1)b) et c), et que le paragraphe 24(1) ne s'appliquait pas. Pour ce qui est de la question de la LPD, TPSGC a décidé que l'article 30 ne s'appliquait pas aux documents de Siemens en question parce que ces documents faisaient partie de l'invitation à soumissionner et non du contrat.

Question soumise à la Cour

L'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* interdisait-il la communication des documents par le jeu de l'article 30 de la LPD?

Conclusions

La Cour a statué que « dans la présente affaire, les renseignements ont été recueillis "dans le cadre de la présente

loi (LPD)", puisque le ministre est investi du pouvoir d'acquérir des fournitures et de prendre toute autre mesure qu'il juge accessoire à de telles fournitures [...] Il ne me semble pas pertinent que les renseignements en question fassent partie du contrat lui-même ou aient été recueillis en tant que condition requise du contrat. Ils ont tous été recueillis par le ministre en vertu du pouvoir que lui confère la Loi. Une fois que le contrat est visé par la LPD, l'article 30 ne fait pas de distinction entre les documents qui faisaient partie du contrat et les documents qui faisaient partie de l'invitation à soumissionner. » Par conséquent, la Cour a conclu que « les documents ne devraient pas être communiqués puisque la demanderesse n'a pas donné son consentement ».

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été accueillie.

Blank c. Canada (Ministre de l'Environnement)

2001 CAF 374, n° du greffe : A-608-00
Cour d'appel fédérale, juges Strayer, Linden et Sharlow, 3 décembre 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel d'une ordonnance rendue par la Section de première instance en réponse à une demande fondée sur l'article 41.

Faits

M. Blank et sa société, Gateway Industries, ont demandé des documents relevant du ministre de l'Environnement. Les documents se rapportaient à l'enquête effectuée en vertu de la *Loi sur les pêches* relativement à des effluents qui auraient été rejetés dans la Red River par une usine de papier située à Winnipeg qui était exploitée

par Gateway et lui appartenait, et aux accusations criminelles déposées à la suite de cette enquête. Certaines des accusations ont été annulées. Mécontente des documents qui lui ont été communiqués dans le cadre de la procédure relative aux accusations criminelles, Gateway a exercé le droit d'accès prévu par la *Loi sur l'accès à l'information*. Certains des documents ont été communiqués en entier, d'autres, en partie. D'autres encore ont été refusés parce qu'ils étaient visés par diverses exceptions prévues par la Loi. Bien qu'il ait rejeté la plainte, le Commissaire à l'information a effectué une enquête au cours de laquelle il a examiné environ 7 655 pages de documents.

M. Blank a présenté une demande de contrôle judiciaire à la Section de première instance en vertu de l'article 41 relativement au refus du ministre de communiquer certains documents. Avant que l'audience devant la Section de première instance n'ait lieu, le nombre de documents en cause a été réduit à 544 pages et à une bande vidéo. Le juge de première instance a accueilli la demande en partie et a ordonné la communication totale ou partielle de 153 autres pages. Environ 113 pages ou parties de page étaient en cause en appel. On prétendait que 112 de ces pages étaient protégées par l'exception prévue à l'article 23 (secret professionnel de l'avocat).

Questions soumises à la Cour

1. Certains des documents compris dans les dossiers demandés étaient des lettres ou des notes de service qui faisaient référence à des pièces jointes ou à d'autres documents dont certains ne se trouvaient pas dans les dossiers. Comment ces documents, qui étaient incorporés par renvoi dans les documents demandés, devraient-ils être traités?

2. Dans quelle mesure le droit d'un accusé de recevoir communication de la preuve, qui est prévu par le droit criminel, est-il pertinent dans une procédure régie par la *Loi sur l'accès à l'information*?

3. La règle des prélèvements prévue à l'article 25 s'applique-t-elle aux documents à l'égard desquels une exemption est revendiquée en vertu de l'article 23 (secret professionnel de l'avocat)?

4. En ce qui concerne les 112 pages qui, selon le ministre, étaient protégées par le secret professionnel de l'avocat, le juge de première instance a-t-il évalué correctement l'application des articles 23 et 25?

Conclusions

1. La Cour d'appel n'était pas d'avis que les pièces jointes ou autres documents manquants devaient être traités comme s'ils faisaient partie des demandes de communication. La Cour a fait remarquer que le Commissaire à l'information, qui avait mené une enquête sur l'affaire, avait conclu que tous les documents faisant partie de la demande avaient été identifiés et qu'ils avaient été communiqués ou que leur communication avait été refusée en vertu d'une exception précise. Les appelants n'ont produit aucune preuve contredisant la conclusion du Commissaire. En conséquence, cet argument a été rejeté.

2. La Cour d'appel a convenu que le droit à la communication de la preuve prévu par la common law et reconnu par la Cour suprême dans l'arrêt *Stinchcombe* [1991] est un droit qui doit être administré par les tribunaux ayant compétence en matière criminelle. La Cour a toutefois ajouté qu'en tentant d'appliquer les règles de l'arrêt *Stinchcombe* dans des procédures régies par la *Loi sur l'accès à l'information* on

invitait le Commissaire à l'information et, en définitive, la Cour, à essayer de prévoir les décisions qui devraient être rendues par un tribunal criminel ou d'examiner les décisions qui avaient déjà été rendues par un tel tribunal. En déterminant si la communication avait été faite de manière appropriée conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissaire à l'information et la Cour fédérale devraient tenir compte seulement de la Loi et de la jurisprudence orientant son application et son interprétation. Les dispositions législatives exigeant la communication de la preuve dans des procédures criminelles ne peuvent ni restreindre ni élargir l'étendue de la communication exigée par la *Loi sur l'accès à l'information*.

3. Selon la Cour d'appel, un document protégé par le secret professionnel de l'avocat est assujéti à la disposition sur les prélèvements de l'article 25, lequel précise qu'il s'applique « nonobstant les autres dispositions de la présente loi ». La Cour a indiqué que, si un document renferme à la fois une communication qui est protégée par le secret professionnel de l'avocat et des renseignements qui ne sont pas ainsi protégés, le ministre ne peut refuser la communication de ces derniers.

4. En général, une partie qui conteste en cour le secret professionnel de l'avocat obtient des précisions au sujet des documents et non les documents eux-mêmes. Ainsi, les documents sont examinés en détail seulement par le tribunal, en première instance comme en appel. Après avoir examiné les 112 documents en litige, la Cour d'appel a conclu que, sauf dans un cas, ces documents étaient des lettres ou des notes de service constituant des communications entre un avocat et son client. La Cour a accepté de manière générale la communication partielle de

renseignements généraux qui étaient contenus dans les documents et qui permettaient de les identifier (p. ex. la description du document, p. ex. « note de service », le numéro de dossier interne, le nom, le titre et l'adresse de la personne à qui il a été communiqué, le préambule et les dernières phrases d'une communication qui ne sont généralement pas importants, et la signature). À moins que ces renseignements généraux ne soient eux-mêmes protégés par le secret professionnel de l'avocat, leur communication partielle permettait aux parties de savoir qu'une communication est intervenue entre certaines personnes à un certain moment et sur un certain sujet, mais rien de plus.

Décision

La Cour d'appel a statué que Gateway avait le droit d'obtenir la communication de la copie d'une lettre envoyée par un fonctionnaire d'Environnement Canada à la ville de Winnipeg. Elle a toutefois rejeté l'appel pour ce qui est des autres questions.

Merck Frosst Canada Inc. c. Canada (Ministre de la Santé nationale)

2002 CAF 35, n° du greffe : A-542-00
Cour d'appel fédérale, juges Richard, Stone et Evans, 24 janvier 2002

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel interjeté par Merck Frosst relativement à une ordonnance de la Section de première instance de la Cour fédérale rejetant une demande présentée en vertu de l'article 44 de la Loi.

Faits

Merck Frosst a d'abord présenté à la Section de première instance une demande fondée sur l'article 44 de la Loi visant la décision du ministre de communiquer certains documents en

sa possession que l'entreprise avait soumis à Santé Canada dans le cadre de sa présentation de drogue nouvelle, au motif que ces documents étaient soustraits à la communication par les alinéas 20(1)a), b) et c) de la Loi.

Question soumise à la Cour

À l'audience, Merck Frosst s'est-elle acquittée de son fardeau de prouver que certains renseignements concernant la composition chimique et la fabrication du médicament étaient des renseignements de nature confidentielle au sens de l'alinéa 20(1)b) et ne pouvaient donc pas être divulgués par Santé Canada?

Conclusions

Après avoir rappelé que le juge du procès « avait examiné attentivement tous les documents pertinents dont il était saisi et les renseignements demandés dans le cadre des exceptions invoquées par Merck Frosst », la Cour d'appel a conclu que « le juge disposait de suffisamment d'éléments de preuve pour étayer la conclusion » que Merck Frosst ne s'était pas acquittée de « son fardeau de prouver que les renseignements concernant les données relatives à la composition chimique et à la fabrication étaient des "renseignements de nature confidentielle" » au sens de l'alinéa 20(1)b) de la Loi. La Cour a aussi statué qu'« en l'absence d'une erreur manifeste et dominante, il n'y a pas lieu de modifier en appel les conclusions factuelles du juge de première instance. Il n'y avait aucune erreur de ce genre en l'espèce. »

Décision

L'appel a été rejeté.

Wyeth-Ayerst Canada Inc. c. Canada (Procureur général)

2002 CFPI 133, n° du greffe : T-19-00
Section de première instance de la Cour fédérale, juge Hennegan,
5 février 2002

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Faits

La demanderesse est une société pharmaceutique qui produit un traitement hormonal substitutif d'origine naturelle, vendu sous le nom commercial de « Premarin », dont les principaux ingrédients actifs sont une famille d'hormones appelées « œstrogènes conjugués ». Après que Santé Canada a annoncé son intention de modifier les dispositions réglementaires de la *Loi sur les aliments et drogues* qui portent sur les œstrogènes conjugués afin de créer une norme unique applicable à tous les produits d'œstrogènes conjugués, qu'ils soient naturels ou synthétiques, Wyeth-Ayerst Canada (WAC) a répondu à l'invitation de présenter des observations. Une personne a présenté une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* dans le but d'obtenir la communication des observations. Santé Canada a avisé WAC que ses observations étaient visées par la demande de renseignements. Prétendant que les documents demandés étaient de nature confidentielle et qu'elle serait désavantagée sur le plan commercial par leur communication, WAC s'est opposée à leur communication. Bien que l'identité de l'auteur de la demande n'ait pas été dévoilée, WAC a émis l'hypothèse qu'il s'agissait de l'un de ses concurrents, un fabricant d'œstrogènes conjugués, qui pouvait

bien ne pas avoir qualité pour demander la communication des documents en vertu du paragraphe 4(1) de la Loi.

Questions soumises à la Cour

1. L'auteur de la demande avait-il qualité pour demander la communication des documents?
2. Les documents en question sont-ils visés par l'exception prévue au paragraphe 20(1)?

Conclusions

1. Pour ce qui est de la qualité de l'auteur de la demande, la Cour a statué que le fonctionnaire de Santé Canada avait correctement évalué cette qualité en concluant que l'auteur de la demande « était autorisé par la Loi à présenter la demande ». Elle a ajouté ce qui suit : « Rien ne prouve que cette personne a tenu compte de facteurs non pertinents ou illégitimes dans son examen de l'admissibilité du requérant. » La Cour d'appel a ensuite conclu que la demanderesse n'avait pas établi que cette décision ne satisfaisait pas au critère de la « suffisance de la preuve ».

2. La Cour d'appel a rappelé que la norme de preuve exigée pour établir un droit à une exception prévue au paragraphe 20(1) est celle de la prépondérance des probabilités et a souligné que ce fardeau incombe à la demanderesse en tout temps. Elle a toutefois dit que « la preuve par affidavit qui a été déposée ne satisfait pas au critère applicable. Les affidavits sont rédigés en termes très généraux et de plus, ils sont fondés sur des opinions. [...] un affidavit fondé sur une opinion personnelle n'est pas un élément de preuve approprié. » Pour clarifier davantage la situation, la Cour a ajouté : « Lorsqu'un demandeur cherche à invoquer une exception prévue au paragraphe 20(1),

il doit fournir une preuve claire que les circonstances dans lesquelles il se trouve entrent dans le cadre de l'une ou de plusieurs exceptions énumérées dans cette disposition. Lorsqu'un demandeur invoque la confidentialité comme motif d'exception de communication, ce motif doit être objectivement établi. [...] En l'espèce, les affidavits déposés par la demanderesse ne fournissent que des suppositions quant au préjudice probable. » En conclusion, elle a fait remarquer qu'à première vue à tout le moins « une bonne partie des renseignements dont la demanderesse refuse la divulgation font déjà partie du domaine public, soit en raison de divulgations antérieures faites par le Bureau, soit en raison de divulgations faites en rapport avec l'industrie pharmaceutique, tant au Canada qu'aux États-Unis ».

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée.

Dekalb Canada Inc. c. Canada (Agriculture et Agroalimentaire)

2001 A.C.F. n° 32, n° du greffe : A-665-99

Cour d'appel fédérale, juges Desjardins, Décary et Noël, 8 janvier 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'un appel relatif à une ordonnance par laquelle la Section de première instance a rejeté une demande de contrôle fondée sur l'article 44 et visant la décision d'Agriculture Canada de communiquer des renseignements contenant les résultats d'essais d'échantillons de maïs hybride prélevés dans les locaux de Dekalb.

Faits

Au procès, Dekalb soutenait que les renseignements demandés étaient visés

à l'alinéa 20(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* puisqu'il s'agissait de renseignements de tiers dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou des profits financiers appréciables au tiers en question. Elle affirmait que les renseignements concernaient l'essai de variétés de semences qui avaient été développées dans le cadre de ses travaux de recherche et de développement et que leur divulgation révélerait des secrets industriels. L'entreprise soutenait également que les renseignements étaient des renseignements scientifiques ou techniques de nature confidentielle, qu'ils n'avaient pas été communiqués au public et qu'ils nuiraient à la position qu'elle avait adoptée dans la poursuite s'ils étaient communiqués. Le ministère invoquait l'exception au paragraphe 20(1) prévue par le paragraphe 20(2) selon laquelle il ne pouvait pas refuser la communication d'un document donnant les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituaient une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale.

La Section de première instance a rejeté la demande au motif que le document en question était visé au paragraphe 20(2). Elle a aussi considéré que le document n'était pas visé au paragraphe 20(1) parce qu'il ne révélait pas des secrets industriels, mais donnait seulement les résultats d'une inspection effectuée par le gouvernement. Selon elle, le simple fait que l'auteur de la demande soit partie à une action contre Dekalb et puisse utiliser les renseignements contre cette entreprise ne faisait pas du document un document confidentiel.

Question soumise à la Cour

Le juge de première instance a-t-il commis quelque erreur que ce soit dans son interprétation du paragraphe 20(2) de la Loi?

Conclusions

Après avoir entendu les arguments, la Cour a conclu qu'elle n'était pas « convaincue que le juge des requêtes ait commis quelque erreur que ce soit dans l'interprétation du paragraphe 20(2) de la Loi [...], notamment à l'égard des "résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte" ». Elle a aussi souligné qu'Agriculture Canada s'était prévalué de l'autorité qui lui était conférée par les règlements d'application de la *Loi sur les semences* pour vérifier la qualité des semences de l'appelante. Selon elle, il s'agissait là de « résultats d'essais de produits » visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Décision

L'appel a été rejeté.

Air Transat A.T. Inc. c. Transports Canada

2001 A.C.F. n° 108, n° du greffe :
T-307-00

Section de première instance de la Cour fédérale, juge Rouleau, 30 janvier 2001

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle présentée en vertu de l'article 44 et visant la décision de Transports Canada de communiquer des renseignements concernant des rapports d'inspection d'établissement.

Faits

Transports Canada a déposé un rapport après avoir procédé à une évaluation d'Air Transat afin de

vérifier si celle-ci respectait les normes imposées par le *Règlement canadien de l'aviation* concernant les opérations et l'entretien des aéronefs. En réponse à une demande de communication des documents concernant Air Transat, Transports Canada a fait savoir que le rapport d'inspection de 1999 allait être communiqué, à l'exception des renseignements protégés par le paragraphe 19(1) et l'alinéa 20(1)d). Selon Air Transat toutefois, le rapport était visé par l'exception prévue à l'alinéa 20(1)c) parce que sa divulgation risquerait vraisemblablement de lui causer des pertes ou des profits financiers appréciables ou de nuire à sa compétitivité. Transports Canada soutenait pour sa part que le rapport d'inspection constituait un document de l'administration fédérale assujetti à la Loi et qu'il ne remplissait donc pas la condition de confidentialité objective.

Questions soumises à la Cour

1. Le rapport d'inspection contenait-il des renseignements confidentiels faisant l'objet de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b)?
2. Le rapport d'inspection contenait-il des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer un préjudice à Air Transat au sens de l'alinéa 20(1)c)?

Conclusions

1. La Cour a indiqué qu'« il ne suffit pas qu'un document soit considéré comme un document de l'administration fédérale assujetti à la Loi pour conclure que le contenu du document ne peut tomber sous le coup de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b) ». Elle a pris soin d'ajouter cependant : « Il y a lieu de faire une distinction entre l'analyse faite par l'organisme gouvernemental à partir d'informations constatées au cours de l'inspection et l'information fournie directement par

le tiers aux inspecteurs. En présence d'un rapport d'inspection, qui est par ailleurs un document de l'administration fédérale assujetti à la Loi, celui qui demande l'exception à la Loi devra prouver la nature confidentielle des renseignements initialement fournis en plus de démontrer la confidentialité continue de l'information. [...] Cette démonstration doit s'effectuer par la production de véritables preuves directes. » En l'espèce, la Cour a conclu que le rapport d'inspection « contient des renseignements sur les méthodes d'opération [...] et divers autres renseignements techniques » qui faisaient plus que satisfaire à l'exception fondée sur la confidentialité qui est prévue à l'alinéa 20(1)b). Après avoir entendu les arguments et avoir examiné les documents, la Cour était d'avis qu'il n'y avait pas « de sérieux doutes quant au caractère constamment confidentiel des documents fournis par la demanderesse ».

2. Rejetant la prétention selon laquelle l'exception de l'alinéa 20(1)c) devait s'appliquer, la Section de première instance a mentionné que « la démonstration de l'existence d'un risque vraisemblable de préjudice probable exige plus que de simples allégations générales de la nature de celles qui se retrouvent aux affidavits produits par la demanderesse. En l'espèce, [...] la demanderesse ne démontre aucunement le lien entre l'information et le préjudice invoqué. »

Décision

La demande a été accueillie en partie.

**Cistel Technology Inc. c.
Canada (Service correctionnel)**

2002 CFPI 253, n° du greffe : T-2360-00
Section de première instance de la Cour fédérale, juge McKeown, 5 mars 2002

Nature de la procédure

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'article 41 de la Loi et visant la décision de Service correctionnel Canada (SCC) de communiquer tous les détails des factures, à l'exception des taux individuels, des jours travaillés par chaque personne ainsi que du montant attribué à chacune pour les services fournis par la demanderesse, Cistel. Celle-ci demande à la Cour d'ordonner que seule l'identité de Cistel et le prix total du contrat soient communiqués.

Faits

Cistel fournit de la technologie de l'information aux fins de l'exécution de travaux en vertu de différents contrats et offres permanentes. Lorsque tous les travaux sont exécutés, l'entreprise envoie une facture renfermant les renseignements suivants : le nom et le poste de son employé ou mandataire qui a exécuté le travail, le taux quotidien de rémunération de celui-ci, le nombre de jours consacrés au projet au cours d'un mois donné et le total des frais facturés pour cette période.

SCC a reçu une demande de communication visant des copies de toutes les factures relatives aux services fournis par Cistel. Cistel a fait savoir que les renseignements demandés étaient confidentiels et que leur divulgation permettrait à ses concurrents de déterminer ses coûts sous-jacents et sa marge de profit et de connaître les taux qu'elle exigeait, ce qui entraverait ses futures négociations avec ses sous-entrepreneurs et ses employés. SCC, qui était d'accord en partie avec l'entreprise, a décidé de ne pas divulguer les taux quotidiens de rémunération, le nombre de jours consacrés au projet par une

personne et le total des frais facturés pour chaque employé. SCC avait cependant l'intention de communiquer d'autres documents, dont certains, comme le bon de paiement et la demande/autorisation de travail, ne faisaient pas partie de la demande selon Cistel.

Questions soumises à la Cour

1. Les documents qui ne font pas partie d'une demande devraient-ils être communiqués?
2. Les documents en litige font-ils l'objet de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b) de la Loi?

Conclusions

1. La Cour n'a pas hésité à convenir avec Cistel que le bon de paiement et la demande/autorisation de travail ne faisaient pas partie de la demande et que, comme ces documents n'étaient pas des factures, ils ne devaient pas être communiqués en vertu de cette demande.

2. Lorsqu'elle a interprété et appliqué l'alinéa 20(1)b) de la Loi, la Cour a aussi tenu compte de l'objet de la Loi qui est énoncé au paragraphe 2(1). Elle a fait remarquer que la nécessité d'avoir des exceptions au droit d'accès qui soient précises et limitées ressortait clairement de la jurisprudence. Elle a aussi souligné qu'il incombe à la partie qui s'oppose à la communication de démontrer qu'une exception s'applique.

S'appuyant sur la jurisprudence, la Cour a souligné que, pour être visés par l'exception prévue à l'alinéa 20(1)b) de la Loi, les renseignements fournis au gouvernement doivent être des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui doivent

pouvoir être qualifiés objectivement de renseignements « confidentiels » et avoir été traités comme tels de façon constante. Étant donné que les renseignements inscrits sur les factures de Cistel n'étaient pas considérés comme confidentiels, que SCC avait déjà accepté de supprimer le taux, le nombre de jours et le montant facturé pour chaque travailleur et que les concurrents de Cistel pourraient facilement connaître le nom des employés de soutien de l'entreprise, la Cour a conclu que les renseignements en cause n'étaient pas confidentiels. Elle a aussi considéré que Cistel n'avait pas réussi à démontrer que ces renseignements avaient été traités comme des renseignements confidentiels de façon constante.

Décision

La demande de contrôle judiciaire a été rejetée. La Cour a cependant ordonné à SCC de ne pas communiquer les bons de paiement et les formulaires de demande/autorisation de travail.

CHAPITRE V: CHANGEMENTS LÉGISLATIFS

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

Lorsque la loi intitulée : *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (L.C. 2001 ch. 27) sera proclamée en vigueur, l'alinéa 4(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* sera modifié comme suit :
b) les résidents permanents au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (2001, ch. 27, article 202, non en vigueur; proclamation requise).

La *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* (L.C. 2001, ch. 12) a été proclamée en vigueur le 14 juin 2001. Elle remplace le paragraphe 60(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* par ce qui suit :

60(1) « Malgré toute disposition d'une autre loi, à l'exception des articles 49 et 50 de la *Loi sur l'accès à l'information* et des articles 48 et 49 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Centre ne peut faire l'objet d'aucune ordonnance de communication autre que celle prévue au paragraphe (4). » (2001, ch. 12, art. 3, en vigueur le 14 juin 2001)

Le 27 mars 2002, la loi intitulée : *Loi portant création d'un service administratif pour la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale, la Cour d'appel de la cour martiale et la Cour canadienne de l'impôt et modifiant la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence* (L.C. 2002, ch. 8) a reçu la sanction royale. Ses dispositions modifient plusieurs autres lois, y compris la *Loi sur l'accès à l'information*. Le paragraphe 52(1) de cette loi est

modifié comme suit : « [...] devant le juge en chef de la Cour fédérale ou tout autre juge de cette Cour qu'il charge de leur audition ». Le paragraphe 55(2) de cette même loi est modifié de la façon suivante : « [...] autre que le juge en chef ». Les dispositions de la *Loi* entreront en vigueur à la date fixée par décret du gouverneur en conseil.

La *Loi antiterroriste* a été proclamée en vigueur le 18 décembre 2001 (L.C. 2001, ch. 41). Elle permet au procureur général de délivrer certains certificats de confidentialité qui, une fois délivrés, soustraient les documents visés à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et mettent fin à toute enquête connexe menée par le Commissaire ou à toute révision judiciaire portant sur ces documents.

Changements proposés à la *Loi sur l'accès à l'information*

Dans le projet de loi d'intérêt public du Sénat S-8 intitulé *Loi visant à préserver les principes qui définissent le rôle du Sénat tel qu'il a été établi par la constitution du Canada*, il est proposé de modifier le paragraphe 75(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* en le remplaçant par ce qui suit :

« (2) Le comité prévu au paragraphe (1) entreprend, au plus tard le 1^{er} juillet 1986, un examen approfondi des dispositions de la présente loi ainsi que des conséquences de son application en vue de la présentation, dans un délai d'un an à compter du début de l'examen ou tel délai plus long autorisé par la Chambre des communes, le Sénat ou les deux chambres, selon le cas, d'un rapport au Parlement où seront consignées ses conclusions ainsi

que ses recommandations, s'il y a lieu, quant aux modifications qui seraient souhaitables. » [soulignement ajouté] (2001, projet de loi S-8, art. 1, passé en deuxième lecture au Sénat et renvoyé au Comité le 9 mai 2001)

Nouvelles institutions fédérales

Durant l'exercice 2001-2002, de nouvelles institutions fédérales ont été assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*, tandis que d'autres, qui avaient été abolies, ont été radiées. Les modifications suivantes ont été apportées à l'Annexe I de la *Loi* :

Annexe I

« *Le Réseau du Leadership* » a été supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2001-143, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 11 avril 2001)

« *Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones* » a été ajouté, dans l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2001-200, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 4 juin 2001)

« *Société du crédit agricole* » a été supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » et « *Financement agricole Canada* » a été ajouté sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2001, ch. 22, art. 10, 11, en vigueur le 14 juin 2001).

« *Bureau d'information du Canada* » a été supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » et « *Communication Canada* » a été ajoutée, dans l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2001-329, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 1^{er} septembre 2001).

« *Agence de la consommation en matière financière du Canada* » a été ajoutée sous

l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2001, ch. 9, article 584, en vigueur le 24 octobre 2001).

« *Agence de surveillance du secteur pétrolier* » a été supprimée sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2001, ch. 34, art. 2, en vigueur le 18 décembre 2001).

Dans la version anglaise, « *Canada Council* » a été remplacé par « *Canada Council for the Arts* » sous l'intertitre « Other Government Institutions » (2001, ch. 34, art. 16(a), en vigueur le 18 décembre 2001).

« *Bureau de l'infrastructure et des sociétés d'État du Canada* » a été ajouté, dans l'ordre alphabétique, sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2002-43, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 15 janvier 2002).

« *Tribunal des droits de surface du Nunavut* » et « *Office des eaux du Nunavut* » ont été ajoutés sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2002, ch. 10, en vigueur le 30 avril 2002).

« *Office des droits de surface du Yukon* » et « *Office des eaux du territoire du Yukon* » sont supprimés sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2002, ch 7, art. 77, 78 a reçu la sanction royale le 27 mars 2002 et requiert la proclamation pour l'entrée en vigueur).

« *Office des prix des produits de la pêche* » est supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (2001, projet de loi C-43, art. 1, deuxième lecture au Sénat, a été renvoyé au comité le 25 avril 2002).

« *Bureau du Canada pour le millénaire* » a été supprimé sous l'intertitre « Autres institutions fédérales » (DORS/2002-71, Gazette du Canada, Partie II, en vigueur le 31 mars 2002).

Interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux

Annexe II

Dans l'Annexe II de la Loi, des interdictions réglementaires contre la communication des documents gouvernementaux sont énoncées. Au cours de l'exercice 2000-2001, les modifications suivantes ont été apportées à cette annexe :

- Le renvoi aux « paragraphes 29(1) et 29.1(5) » en regard du renvoi à la « *Loi sur la concurrence* » a été remplacé par un renvoi aux « paragraphes 29(1), 29.1(5) et 29.2(5) » (2001, ch. 9, art. 585, en vigueur le 24 octobre 2001).
- Le renvoi à « l'article 107 » en regard du renvoi à la « *Loi sur les douanes* » a été remplacé par un renvoi aux « paragraphes 107 et 107.1 » (L.C. 2001, ch. 25, art. 107, en vigueur le 25 octobre 2001).
- Le renvoi à la « *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité* » a été remplacé par la « *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* » (2001, ch. 41, art. 76, en vigueur le 24 décembre 2001).

Projets de loi émanant de députés au sujet de la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*

- Le projet de loi C-249 a été présenté par R. Borotsik (député conservateur de Brandon-Souris). Il avait pour but d'assujettir toutes les sociétés d'État à la *Loi sur l'accès à l'information* en modifiant la définition d'« institution fédérale » à l'article 3. Ce projet de loi a été rayé du Feuilleton le 23 avril 2001.
- Le projet de Loi C-341 a été présenté par G. Breitkreuz (député allianciste de Yorkton-Melville). Ce projet de loi visait :
 - à faire des documents confidentiels du Cabinet des exceptions impératives plutôt que des exclusions;
 - à exclure de l'exception les documents qui renvoient aux documents confidentiels du Cabinet et à certains autres documents sans en révéler la teneur;
 - à abrégier le délai d'exception de vingt à quinze ans dans le cas des documents confidentiels du Cabinet;
 - à prévoir que, devant la Cour fédérale, les procédures spéciales en vigueur à l'égard d'autres questions délicates comme la défense soient suivies en ce qui a trait aux documents confidentiels du Cabinet et que l'examen desdits documents soit confié uniquement au Commissaire, au Sous-commissaire ou à d'autres fonctionnaires désignés.

Ce projet de loi n'a pas été présenté en deuxième lecture.

CHAPITRE VI: SERVICES INTÉGRÉS

Gestion intégrée

De 1983-1984 à 2000-2001, le Commissariat à l'information et le Commissariat à la protection de la vie privée ont fonctionné en vertu d'une seule structure de crédits. Dès l'exercice 2001-2002, toutefois, chaque commissariat a commencé à fonctionner de manière autonome, en vertu de sa propre structure de crédits, mais en partageant des services intégrés, en fonction d'un régime d'utilisation. Ces services intégrés – les finances, les ressources humaines, la technologie de l'information et l'administration générale – sont centralisés à la Direction des services intégrés, afin d'éviter le double emploi et de faire économiser de l'argent au gouvernement et aux programmes.

Cependant, pendant l'année visée par le présent rapport, le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada a fait connaître au Commissaire à l'information son intention d'abandonner le modèle des services intégrés, parce qu'il préférerait que les services ministériels soient assurés par des employés travaillant exclusivement pour lui.

L'abandon de la structure organisationnelle traditionnelle aura pour effet d'augmenter les dépenses en ressources au titre de services auparavant partagés et n'est pas justifié pour une entité aussi petite (les Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée sont considérés comme un seul organisme en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Une telle utilisation inutile de deniers publics est particulièrement déplorable de la part d'agents du Parlement.

Nos ressources

La Direction cherche constamment à adopter des façons novatrices d'exécuter les programmes, sans nuire à la qualité des services fournis dans le cadre des programmes de protection des renseignements personnels et d'accès à l'information pendant l'exercice 2001-02.

Le budget de fonctionnement du Commissaire à l'information pour l'exercice financier 2001-02 était de 4 538 000 \$. Les dépenses réelles pour 2001-02 s'élevaient à 4 309 855 \$, dont 3 076 840 \$ pour le personnel, 792 961 \$ pour les services professionnels, et 114 010 \$ pour l'achat de matériel et d'équipement, soit plus de 92 % de toutes les dépenses. Le reste, soit 326 044 \$, a couvert tous les autres frais, comme la poste, le téléphone et les fournitures de bureau.

Le détail des dépenses est présenté au Tableau 1 (Ressources par activité) et au Tableau 2 (Ventilation par article de dépense).

	ETP	Pourcentage	Budget de	
			fonctionnement	Pourcentage
Accès à l'information	45	86 %	3 807 000 \$	84 %
Gestion intégrée	7	14 %	731 000 \$	16 %
Total – Accès à l'information	52	100 %	4 538 000 \$	100 %

	Accès à	Services	Total
	l'information	intégrés	
Salaires	2 771 276	305 564	3 076 840
Transports et communications	85 785	58 503	144 288
Information	47 203	311	47 514
Services professionnels	724 538	68 423	792 961
Locations	120	17 127	17 247
Réparations et entretien	43 758	12 799	56 557
Matériel et fournitures	45 642	14 682	60 324
Acquisition de machines et d'équipement	56 766	57 244	114 010
Autres dépenses et paiements	114	-	114
Total	3 775 202	534 653	4 309 855

Note: Les montants des dépenses ne comprennent pas les ajustements de fin d'année.

CHAPITRE VII: RAPPORTS D'ÉTAPE SUR LES CAS DE PRÉSUMPTION DE REFUS

1) Pêches et Océans Canada	pages 118 à 125
2) Citoyenneté et Immigration Canada	pages 126 à 130
3) Transports Canada	pages 131 à 138
4) Agence des douanes et du revenu du Canada	pages 139 à 143
5) Défense nationale	pages 144 à 148
6) Ministère des affaires étrangères et du commerce international	pages 149 à 154

Pêches et Océans Canada

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

En janvier 2001, le Commissariat à l'information du Canada a remis à Pêches et Océans Canada (P&O) une fiche de rendement sur l'observation des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. On recommandait dans cette fiche un certain nombre de mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes d'accès à l'information en présomption de refus à P&O.

On y évaluait aussi l'observation par P&O des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. À cet égard, P&O a obtenu la note F (signal rouge), sa proportion de nouvelles demandes par rapport aux présomptions de refus étant de 32,8% pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000. Pour l'exercice 2000-2001, ce pourcentage était de 38,7%.

On examine dans le présent rapport d'étape les progrès réalisés par le Ministère au titre de l'observation des délais prévus dans la Loi depuis l'établissement de sa fiche de rendement en janvier 2001. De plus, le présent document contient des renseignements sur l'état d'application des recommandations formulées dans la fiche de rendement.

La norme de notation utilisée par le Commissariat est la suivante :

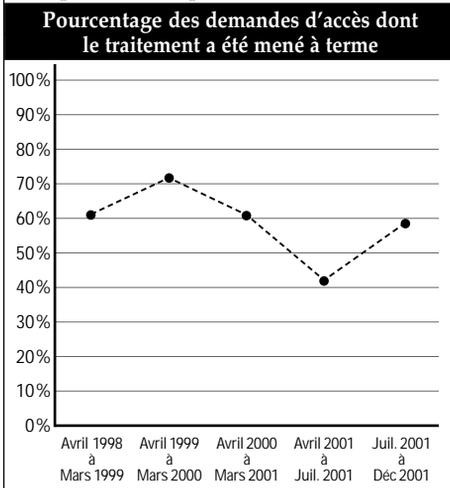
% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

On commence à peine à voir des signes de progrès à P&O au titre de la réduction du nombre de demandes d'accès en présomption de refus. Il convient de faire remarquer au crédit du Ministère que celui-ci a récemment pris des mesures témoignant d'une volonté réelle de se conformer à la Loi (affectation de ressources supplémentaires, amélioration du processus). Ces mesures devraient lui permettre de se doter du cadre dont il aura besoin pour observer les délais de réponse prévus dans la Loi.

Il semble qu'on ait finalement réussi à mettre fin à l'augmentation du nombre de demandes en présomption de refus. Le graphique 1 trace l'évolution du pourcentage des demandes d'accès auxquelles on a répondu dans les délais prévus par la Loi.

Graphique 1 : Pourcentage des demandes auxquelles on a répondu dans les délais



Le Ministère a pris un certain nombre de mesures afin de se doter d'un cadre pour améliorer son rendement. Un plan d'amélioration de l'AAI a été élaboré, et sa mise en œuvre a été approuvée. La haute direction a démontré une volonté d'introduire des mesures précises afin de réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus (p. ex., processus d'approbation rationalisé, formation poussée, utilisation massive de soutiens technologiques, etc.).

Le Ministère a affecté des ressources humaines supplémentaires au bureau d'AIPRP, tel qu'on peut le voir dans le tableau 1.

Année	Ressources humaines
1999/2000	9,5 ETP
2000/2001	12,1 ETP
2001/2002	18 ETP (approuvé)

On a aussi augmenté le financement accordé à ce bureau, comme le montre le tableau 2.

Année	F&E (000) \$	Salaires (000) \$
1999/2000	288,0	437,2
2000/2001	302,0	561,1
Financement particulier (a)	395,0	
2001/2001	346,3	786,0
Financement particulier (a)	300,0	

(a) experts-conseils

Bien que le Ministère ait fait des efforts pour améliorer son rendement, son pourcentage de demandes en présomption de refus pour la période du 1^{er} avril 2001 au 30 novembre 2001 a été de 42,4%. Ce pourcentage signifie que P&O obtient la note F (signal rouge).

Les recommandations suivantes sont formulées dans le but d'aider P&O à observer les délais de réponse prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

Objectif pour 2002-2003

Le Ministère a pris des mesures qui témoignent de sa volonté de changer afin que le nombre de demandes en présomption de refus qu'il présente diminue. Il est primordial qu'il poursuive ses efforts en vue de respecter d'une manière satisfaisante les délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Il pourrait prouver encore plus clairement le sérieux de son désir d'améliorer son rendement en se donnant jusqu'au 31 mars 2003 pour se conformer d'une manière satisfaisante (note B au minimum) aux délais prévus dans la *Loi*.

Recommandation n° 1

P&O devrait se donner l'objectif suivant : se conformer d'une manière satisfaisante (note B au minimum) aux délais prévus dans la Loi d'ici le 31 mars 2003.

Cas de présomption de refus

Il est difficile de choisir des mesures pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus – et d'établir lesquelles devraient être prises en priorité – lorsqu'on ne connaît pas les raisons précises pour lesquelles les délais de réponse ne sont pas respectés. Par exemple, la lenteur des BPR à extraire les dossiers peut être causée par divers facteurs : manque de personnel, pratiques de gestion de l'information inefficaces, non-respect des priorités de l'AÀI, etc. Il faut d'abord procéder à une analyse des raisons qui expliquent les cas de présomption de refus avant d'établir les mesures prioritaires qui doivent être prises pour aider le Ministère à en réduire le nombre.

Recommandation n° 2

P&O devrait procéder à une analyse afin de déterminer les raisons précises qui expliquent pourquoi on n'a pas répondu dans les délais à chaque demande en présomption de refus traitée entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 2001, puis élaborer un plan en vue de réduire le nombre de ces demandes à l'avenir.

Prorogation de délai

Beaucoup de demandeurs acceptent d'attendre encore un peu plus longtemps une réponse à leur demande lorsqu'un délai prorogé ne peut pas être observé. Le demandeur saura que le Ministère

s'occupe de sa demande si, au cours du traitement de celle-ci, on lui divulgue des renseignements partiels. Souvent, le bureau d'AIPRP sera déjà en relation avec le demandeur pour diverses raisons. Par respect pour sa clientèle, le bureau d'AIPRP devrait toujours aviser le demandeur de tout retard dans le traitement d'une demande d'accès à l'information pour laquelle une prorogation de délai a déjà été obtenue.

Recommandation n° 3

Dans les cas où il ne sera pas possible de respecter le nouveau délai, le bureau de l'AÀI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informe de son droit de porter plainte au Commissariat à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, à éviter le dépôt d'une plainte.

Processus d'approbation

P&O a rationalisé le processus d'approbation. On trouve dans le tableau 3 une comparaison du temps alloué aux différentes étapes de ce processus en 1999 (avant l'établissement de la fiche de rendement) et aujourd'hui.

Tableau 3 : Temps alloué aux étapes du processus d'approbation

Étape	Temps alloué en 1999 (jours civils)	Temps alloué en 2001 (jours ouvrables)
Réception au bureau de l'AIPRP	1	1
Extraction par le BPR	10	10
Traitement par le bureau de l'AIPRP	7	8
Examen/assentiment du BPR	10 (90% des demandes)	0
Communications	1 (35% des demandes)	0
Approbation par le bureau de l'AIPRP et envoi postal	1	1

P&O ne peut obtenir un compte rendu précis du temps que prend effectivement la réalisation des différentes étapes énumérées dans le tableau 3, étant donné que les données sur l'AIPRP qui sont entrées dans le système ATIPflow ne sont pas contrôlées. Un expert-conseil a été chargé d'épurer ces données afin qu'elles puissent servir à l'avenir à l'établissement de comptes rendus.

Recommandation n° 4

P&O devrait mettre en place un système de compte rendu grâce auquel les BPR et les gestionnaires du Ministère disposeront d'informations qui leur permettront de comparer le temps que prend réellement la réalisation des étapes du processus de traitement et les délais officiels alloués à ces dernières.

Accès non officiel

Le plan d'amélioration de l'AÀI de P&O pourrait prévoir, entre autres, la mise en œuvre de méthodes non officielles de divulgation de l'information au grand public, qui n'aurait plus alors à formuler une demande d'accès officielle pour y avoir accès. Cependant, toute personne non satisfaite du processus officiel aurait la possibilité de formuler une demande officielle en application de la *Loi*.

Avant de prendre toute décision que ce soit quant à des mesures d'accès non officiel à de l'information, il importe de procéder à une analyse des renseignements qui sont couramment divulgués lorsqu'on répond aux demandes d'accès à l'information. On peut aussi analyser les besoins en information des clients de P&O.

On propose dans les *Lignes directrices sur la divulgation systématique/diffusion automatique (DS/DA) : projet conjoint du Bureau du Commissaire à l'information*

et à la protection de la vie privée/Ontario et de la Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, Secrétariat du Conseil de gestion des pratiques visant à encourager les organismes gouvernementaux à divulguer systématiquement ou à diffuser automatiquement de l'information. On peut trouver ces lignes directrices sur le site Web des deux organismes qui les ont élaborées. On appelle « divulgation systématique » le fait de donner accès systématiquement à des dossiers généraux qui sont divulgués fréquemment à la suite d'une demande, et on entend par « diffusion automatique » la communication publique de renseignements sans attendre qu'on demande à y avoir accès.

Recommandation n° 5

P&O devrait étudier divers moyens de divulguer d'une manière non officielle de l'information au grand public.

État de l'application des recommandations de 2001

Dans la fiche de rendement sur l'observation des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information* qui a été remise à P&O en janvier 2001, le Commissariat recommandait des mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. On trouve ci-dessous le texte de ces recommandations ainsi qu'un résumé de leur état d'application.

Lorsque la fiche de rendement a été établie, le dépassement des délais à P&O semblait s'expliquer par un certain nombre de raisons : insuffisance des informations fournies à la haute direction et manque de suivi de la part de celle-ci, non-exercice du droit de déléguer le pouvoir de prendre des décisions aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, lourdeur du processus d'approbation, lenteur des BPR à repérer et à extraire les dossiers, etc.

Recommandation antérieure n° 1
Il incombe directement au coordonnateur de l'AAI d'assurer le respect de la Loi sur l'accès à l'information, et celui-ci devrait jouer un rôle de premier plan dans l'instauration d'une culture du respect de la Loi dans tout le Ministère. Un tel rôle suppose le soutien et l'approbation indéfectibles du ministre et du sous-ministre. Le soutien par la haute direction de l'élaboration et du contrôle d'un plan d'amélioration de l'AAI est un moyen d'aider le Ministère à s'engager à respecter les délais prescrits par la Loi.

On a engagé un nouveau directeur du bureau de l'AIPRP, et celui-ci a le soutien du sous-ministre et de l'équipe de gestion du Ministère. Une nouvelle stratégie en matière d'AIPRP – concrétisée par un plan d'activités connexe fondé sur les recommandations de la fiche de rendement – a été approuvée et est en cours de mise en œuvre.

Le bureau de l'AIPRP a établi un nouveau rapport de communication avec le Secteur des politiques afin d'améliorer les liens horizontaux avec le Ministère.

Recommandation antérieure n° 2
Le Ministère devrait instituer l'établissement de rapports systématiques sur le temps pris pour traiter les demandes de communication par rapport au temps prévu de même que sur les mesures prises pour réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. Les rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au bureau de l'AAI l'information nécessaire pour évaluer le respect général, au Ministère, des délais de traitement des demandes d'accès prévus dans la Loi et prescrits au Ministère.

On a instauré en 2000-2001 l'utilisation des rapports du gestionnaire de cas dans tous les secteurs en vue de

faciliter le suivi des demandes et de garantir le respect des délais de réponse. On examine actuellement ces rapports afin de s'assurer de l'exactitude et du caractère opportun des informations qu'on y trouve.

Recommandation antérieure n° 3
L'ordonnance de délégation des pouvoirs devrait être modifiée afin de refléter l'intention de confier au directeur et au coordonnateur adjoint de l'AAI la responsabilité unique de la prise de décisions aux termes de la Loi sur l'accès à l'information. Il conviendrait également d'envisager de confier aux agents de l'AAI le pouvoir de prendre des décisions administratives aux termes de la Loi.

On a délégué à des membres du personnel le pouvoir de prendre des décisions administratives en vertu de la Loi. Des postes de directeurs adjoints ont aussi été créés, et on examine actuellement les tableaux de délégation de signature.

Recommandation antérieure n° 4
Le ministre devrait donner au directeur de l'AAI l'instruction écrite d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués pour répondre aux demandes dans les délais, que le processus d'approbation supérieur ait été mené à bien ou non.

Bien que le Ministre n'ait pas donné au directeur de l'AIPRP l'instruction de répondre aux demandes conformément à la recommandation formulée, le directeur croit qu'une des fonctions liées à son poste est de répondre aux demandes d'accès à l'information dans les délais prévus par la Loi.

Recommandation antérieure n° 5
Il conviendrait de revoir la procédure d'approbation pour supprimer des étapes qui n'ajoutent rien au processus, en particulier l'étape de l'examen/assentiment et celle de l'examen des Communications.

Le résumé de l'état d'application de la recommandation n° 6 traite des mesures qui ont été prises en vue de rationaliser le processus d'approbation.

Recommandation antérieure n° 6

Le Ministère devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI. Ce plan devrait définir les sources des retards dans le traitement des demandes d'accès, et il devrait comprendre des objectifs, des tâches, des réalisations attendues, des étapes clés et des responsabilités qui permettront au Ministère d'assurer un bon respect de la Loi. Le Comité de la haute direction du Ministère devrait assurer la supervision de ce plan.

Le plan d'amélioration de l'AIPRP (24 mai 2001) a été élaboré afin de donner suite aux recommandations contenues dans le rapport annuel au Parlement que rédige le Commissariat à l'information. Le Ministère a adopté une stratégie en matière d'AIPRP visant l'affectation de ressources supplémentaires au bureau de l'AIPRP et la réduction du temps de réponse aux demandes d'accès. Le plan prévoit, entre autres mesures :

- Le remaniement de la procédure d'approbation. Depuis le 1^{er} avril 2001, les demandes d'accès n'ont plus à passer par l'étape de l'examen/assentiment. Le processus de communication a été rationalisé afin d'améliorer l'efficacité et le temps de réponse du Ministère.
- La mise en œuvre de l'application ATIP Imaging en 2001-2002 dans le but d'accroître l'efficacité du bureau de l'AIPRP.
- L'affectation au bureau de l'AIPRP de ressources humaines et de fonds de F&E supplémentaires.
- L'introduction d'un plan de formation à l'intention du personnel du bureau de l'AIPRP.

- La mise en œuvre d'un plan national de formation à l'intention des BPR.
- Le déménagement du bureau de l'AIPRP afin d'améliorer les conditions de travail des employés.

Recommandation antérieure n° 7

Il conviendrait de définir les raisons précises des demandes en présomption de refus pour le présent exercice (jusqu'au 30 novembre) et d'élaborer des mesures correctives qui seraient incluses dans le plan d'amélioration de l'AAI.

Le directeur est d'avis que l'affectation de nouvelles ressources et l'amélioration du processus de traitement entraîneront une réduction du nombre des demandes en présomption de refus.

Recommandation antérieure n° 8

Une fiche documentaire ou un calendrier des échéances prévues devrait être inclus dans le processus. Le document, qui indiquerait clairement les délais de traitement attendus à chacune des étapes du processus de traitement des demandes, serait envoyé par courrier électronique aux BPR. Cette mesure pourrait aider les personnes qui ne connaissent pas bien le processus à être plus sensibles aux délais serrés.

Lorsqu'une demande d'accès est reçue, on envoie au BPR et aux personnes-ressources des régions un courriel auquel est jointe une note d'extraction précisant les échéances de réponse à respecter. Un analyste de l'AIPRP est chargé de contrôler régulièrement le respect des échéances prévues, et des rapports hebdomadaires sont rédigés sur l'état d'avancement du traitement de la demande.

Recommandation antérieure n° 9

Un plan de formation 2001-2002 devrait être élaboré et comporter des priorités, une liste des employés pouvant tirer avantage d'une formation nouvelle ou supplémentaire, le nombre de séances et

l'endroit où elles sont offertes et, enfin, les responsabilités du bureau de l'AAI au titre de la prestation des cours.

On a élaboré un plan de formation à l'intention du personnel du bureau de l'AIPRP et de celui des BPR (plan national de formation). On procède en ce moment à la mise en œuvre de ce plan.

Recommandation antérieure n° 10
Dans les cas où il ne sera pas possible de respecter le nouveau délai, le bureau de l'AAI devrait systématiquement contacter le demandeur pour lui indiquer que la réponse lui sera fournie en retard, lui préciser la date à laquelle il devrait recevoir une réponse et l'informer de son droit de porter plainte au Commissariat à l'information. Ces démarches n'auront pas d'incidence sur le statut de présomption de refus si le délai repoussé n'est pas respecté, mais elles contribueront à dissiper la frustration du demandeur et, peut-être, à éviter le dépôt d'une plainte.

On n'a pas donné suite à cette recommandation. Cependant, l'analyste de l'AIPRP chargé de la demande détermine maintenant s'il est nécessaire de communiquer avec le demandeur.

Recommandation antérieure n° 11
Les contrats de rendement conclus avec les gestionnaires opérationnels devraient prévoir des conséquences pour le piètre rendement dans le traitement des demandes d'accès.

On n'a pas donné suite à cette recommandation.

Recommandation antérieure n° 12
Le Ministère devrait parvenir à un « bon respect » des délais prévus par la Loi au plus tard le 31 mars 2002.

Malgré les mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus, le Ministère ne parvien-

dra pas à un « bon respect » des délais prévus par la Loi d'ici le 31 mars 2002.

Recommandation antérieure n° 13
La formation en matière d'AAI devrait être obligatoire pour tous les nouveaux gestionnaires, dans le cadre de leur orientation, et pour tous les autres gestionnaires.

Dans le cadre du plan national de formation, les programmes de formation à la gestion comportent des cours sur l'AAI.

Recommandation antérieure n° 14
Il conviendrait de revoir le recours à des experts-conseils afin de déterminer l'approche la plus efficiente en matière de dotation pour composer avec les augmentations à long terme de la charge de travail en matière d'AAI.

On fait maintenant appel à des experts-conseils principalement pour traiter les demandes d'accès en souffrance. Puisque des ressources humaines supplémentaires ont été affectées au bureau de l'AIPRP, on constatera une diminution du nombre de demandes en souffrances et donc un recours moins fréquent à des experts-conseils.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A: Demandes reportées de l'exercice précédent		Du 1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1 ^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
1.	Nombre de demandes reportées	134	126
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	39	68
Partie B: Nouvelles demandes – À l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		Du 1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1 ^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	545	315
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la <i>Loi</i> ?	212	135
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i> ?	84	61
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la <i>Loi</i> a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i>		
	1 à 30 jours	43	42
	31 à 60 jours	21	16
	61 à 90 jours	11	3
	Plus de 91 jours	9	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	193	58
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	76	14
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	59	4
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	27	3
	31 à 60 jours	13	1
	61 à 90 jours	6	0
	Plus de 91 jours	13	0
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	68

Citoyenneté et Immigration Canada

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

Citoyenneté et Immigration Canada a obtenu la note C, ce qui correspond à un « respect à la limite » des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a toutefois réalisé des progrès considérables malgré le nombre croissant de demandes d'accès à l'information.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans la fiche de rendement de 1999, le Ministère a obtenu la note F, un signal rouge, parce que 48,9% des demandes ont abouti à une présomption de refus.

En janvier 2000, le Commissariat à l'information a examiné l'état des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures pour réduire le nombre de demandes qui se soldent par une présomption de refus. Entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 23,4%.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a examiné à nouveau le rendement du Ministère à cet égard, puis a publié un rapport d'étape. Pour l'exercice 2000-2001, le Ministère devait traiter 70% des demandes d'accès dans les délais prescrits par la Loi. Selon le Commissariat, cet objectif était en deçà de ce qu'il faudrait pour que les délais prescrits par la Loi soient respectés. En effet, le taux de demandes constituant une présomption de refus s'élevait à 19,6%, ce qui appelle la note D, soit

une observation des délais inférieure à la norme.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère en vue de parvenir à bien respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis la publication du rapport d'étape de janvier 2001. Il fait aussi le point sur l'état des recommandations formulées dans ce dernier document.

L'échelle de notation utilisée par le Commissariat à l'information est la suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

Depuis la fiche de rendement de 1999, le Ministère a eu environ trois ans pour ramener le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus à un taux correspondant à un bon respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le nombre de demandes se soldant par une présomption de refus est passé de près de 50% en 1998 à 13% pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001, ce qui est tout à l'honneur du Ministère et de la Direction de l'application des droits du public. CIC a poursuivi sa lancée de l'exercice précédent, alors que le taux se situait à 19,6%.

Le Ministère a vu le nombre de demandes d'accès provenant du public augmenter considérablement. Ainsi, en 1998-1999, il a reçu 2 477 demandes d'accès et, en 2000-2001, 5 746. Au 30 novembre du présent exercice, le nombre de demandes avait déjà atteint 4 486.

Les recommandations suivantes visent à aider le Ministère à poursuivre ses efforts pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus.

Objectif pour 2002-2003

Le Ministère doit maintenant s'efforcer de bien respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* en réalisant un taux de demandes en présomption de refus de 10% ou moins.

Certes, le Ministère et la Direction de l'application des droits du public accomplissent des progrès considérables pour ce qui est de réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'objectif

devrait être maintenant la norme « bon respect » des délais.

Recommandation n° 1

CIC devrait viser un taux de 10 % ou moins relativement aux demandes en présomption de refus pour 2002-2003.

Plan d'amélioration de l'AAI

Les tableaux 1 et 2 montrent que le Ministère fait des progrès constants en ce qui a trait à la réduction de son temps de traitement des demandes après l'expiration du délai prescrit par la Loi. Même si l'on constate, dans les tableaux, que le nombre de demandes en présomption de refus est sensiblement le même en termes absolus, le taux de présomption de refus est plus faible en raison de l'augmentation du volume des demandes.

Il n'existe toujours pas de plan général définissant les jalons, les tâches, les objectifs, les produits livrables et les responsabilités en vue de parvenir à bien respecter les délais. Il est difficile d'axer les priorités sur les secteurs nécessitant une attention lorsque les

Tableau 1 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus n'ayant pas fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à nov. 1999	Avril 2000 à nov. 2000	Avril 2001 à nov. 2001
1 à 30 jours	270	180	197
31 à 60 jours	60	68	79
61 à 90 jours	40	28	26
Plus de 91 jours	18	30	26

Tableau 2 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus ayant fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes ayant fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à nov. 1999	Avril 2000 à nov. 2000	Avril 2001 à nov. 2001
1 à 30 jours	126	123	75
31 à 60 jours	58	55	43
61 à 90 jours	16	36	18
Plus de 91 jours	10	27	7

« problèmes » n'ont pas été cernés. Un plan d'activités pour la Direction de l'application des droits du public est en cours d'élaboration. Il prévoit entre autres la tâche de : rédiger un rapport dans lequel seraient précisés les types de demandes, les raisons valables des délais et des échéanciers acceptables.

Recommandation n° 2
CIC devrait élaborer un plan d'amélioration de l'AAI qui inclurait les jalons, les tâches, les objectifs, les produits livrables et les responsabilités en vue de parvenir à une bonne observation des délais prescrits par la Loi sur l'accès à l'information.

Rapports aux BPR et à la haute direction

Aucun rapport régulier n'est remis à la haute direction du Ministère sur le délai d'exécution prévu et réel en matière d'accès à l'information. Des rapports doivent cependant être présentés à tous les BPR en janvier 2002.

Le Ministère devra transmettre des renseignements aux BPR et à la haute direction sur le délai d'exécution prévu et réel à chaque étape du processus de traitement des demandes, sans quoi il est difficile de cerner les problèmes possibles relativement au respect des délais prescrits par la Loi. Ces renseignements permettront aussi à la Direction de l'application des droits du public d'anticiper ce genre de problèmes.

Recommandation n° 3
Tous les BPR et la haute direction devraient recevoir de l'information régulièrement sur le délai prévu et réel de traitement des demandes d'accès à l'information.

État de l'application des recommandations de 2001

En janvier 2001, des mesures ont été recommandées à CIC pour diminuer

davantage le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état d'application de chacune est décrit après le libellé de chaque recommandation.

Recommandation antérieure n° 1
Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Le Ministère devrait publier un échéancier général pour le traitement des demandes d'accès qui soit conforme aux exigences de la Loi quant aux délais.

Le Ministère a publié un échéancier pour le traitement des demandes d'accès. En 2000-2001, il s'était fixé comme objectif de répondre à 70% des demandes dans les délais. Le taux des demandes ayant abouti à une présomption de refus s'est établi à 19,6%, ce qui correspond à la note D qui signifie que le rendement est inférieur à la norme. Des mesures ont également été prises afin de se prévaloir des prorogations de délais prévus dans la Loi dans le cas des documents qu'il faut obtenir des bureaux des visas. La Division internationale a en outre obtenu des fonds pour des services de messagerie. Le recours à ces services plutôt qu'à la valise diplomatique et au système de courrier du MAECI devrait réduire le temps de transmission des documents des bureaux des visas à la Direction de l'application des droits du public de CIC.

CIC a fait appel à un consultant pour trouver des moyens de rationaliser et d'améliorer les activités de l'organisation de l'AIPRP de la région de l'Ontario.

Recommandation antérieure n° 2
CIC devrait élaborer, d'ici le 1^{er} mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à une amélioration considérable de la conformité avec les dispositions de la Loi.

L'année dernière, CIC a élaboré des objectifs stratégiques et un plan opérationnel pour la Division, et un plan d'activités est en cours pour la Direction. En 2001-2002, le Conseil du Trésor a consacré 5,4 millions de dollars aux activités relatives à l'AIPRP, y compris des fonds pour les services de registre et la formation. L'affectation de l'AIPRP pour 2002-2003 s'élève à 2,1 millions de dollars.

Recommandation antérieure n° 3
Une amélioration constante du rendement est improbable sans une participation et un engagement accrus de la haute direction. Le sous-ministre doit jouer un rôle direct en recevant toutes les semaines des rapports indiquant le nombre de demandes en présomption de refus, les étapes du processus où interviennent les retards et les mesures correctives qui ont été prises ou proposées. Il devrait aussi superviser directement le plan d'amélioration de l'AAI qui permettra à CIC de bien respecter les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* relatives aux délais.

Le rapport fait état de l'observation suivante :

Tant que la haute direction du Ministère ne prendra pas une part active aux mesures visant le recensement des causes des cas de présomption de refus et l'amélioration

de la situation, il ne sera pas facile de bien respecter les délais prescrits par la Loi. La haute direction devrait comprendre la nature du problème et participer à l'évaluation du plan instauré pour assurer la réduction du nombre de demandes en présomption de refus.

Le sous-ministre ne prend pas une part active aux mesures, mais la haute direction reconnaît la nécessité d'investir des ressources supplémentaires.

Recommandation antérieure n° 4
Il faudrait fournir aux BPR et aux autres secteurs de l'organisation qui ont des responsabilités au chapitre du traitement des demandes d'accès, dès le 30 avril 2001, des renseignements sur le rendement prévu par rapport au rendement réel.

Chaque semaine, la Région internationale obtient des renseignements sur le temps réel par rapport au temps prévu pour l'extraction de documents dans la Région. L'objectif est de fournir les mêmes renseignements à chaque coordonnateur régional en janvier 2002.

Recommandation antérieure n° 5
CIC devrait continuer de fournir les ressources et les efforts nécessaires pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, afin d'améliorer grandement le respect de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Le Conseil du Trésor a accordé des ressources supplémentaires à la Direction de l'application des droits du public.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A: Demandes reportées de l'exercice précédent		Du 1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1 ^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
1.	Nombre de demandes reportées	741	812
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	286	149
Partie B: Nouvelles demandes – A l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		Du 1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1 ^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	5746	4486
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la <i>Loi</i> ?	3007	2252
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i> ?	532	328
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la <i>Loi</i> a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i>		
	1 à 30 jours	288	197
	31 à 60 jours	105	79
	61 à 90 jours	48	26
	Plus de 91 jours	91	26
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	1860	1245
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	999	669
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	444	143
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	200	75
	31 à 60 jours	111	43
	61 à 90 jours	57	18
	Plus de 91 jours	76	7
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	114

Transports Canada

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

Au début de l'an 2000, le Commissariat à l'information du Canada a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle Transports Canada respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans la fiche de rendement, le Ministère avait reçu la note F, un signal rouge, pour sa conformité aux délais que stipule la loi. Cette note correspond à un taux de 30,6% de demandes d'accès à l'information faites entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1999 ayant abouti à une présomption de refus.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a remis un autre rapport au Ministère. Ce rapport portait sur les progrès réalisés par le Ministère en 2000 en ce qui concerne le respect des délais prescrits par la loi. Entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 2000, le taux des demandes d'accès constituant un cas de présomption de refus est passé à 23,7%, mais la note du Ministère est demeurée F.

Le rapport d'étape et la fiche de rendement de janvier 2001 renferment des recommandations sur les mesures que pourrait prendre le Ministère pour réduire le nombre de cas de présomption de refus.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère en matière de « bon » respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dépôt du rapport d'étape de janvier 2001. Du 1^{er} avril au 30 novembre 2001, il faut reconnaître que le ministère des Transports a réussi à obtenir la note C.

Ce rapport renferme aussi des renseignements sur l'état de la mise

en application des recommandations formulées dans le rapport d'étape de janvier 2001.

Le Bureau du Commissaire utilise les normes de notation suivantes :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

Transports Canada (TC) a réalisé d'importants progrès en ce qui concerne le respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le nouveau taux de demande en présomption de refus est passé à 11,7%. Cela correspond à la note C, c'est-à-dire à une conformité à la limite compte tenu des délais prévus dans la loi. Pour l'exercice 2002-2003, on encourage le Ministère à continuer de progresser et à obtenir la note B ou une note supérieure.

Depuis 1999-2000, TC a accru chaque année le soutien financier accordé à la Section de l'AIPRP et la haute direction du Ministère examine actuellement une demande de financement additionnelle pour l'exercice 2002-2003. La Section de l'AIPRP investit également de plus en plus dans la technologie pour assurer le traitement des demandes d'accès à l'information. Le Ministère a adopté une approche très positive en ce qui concerne l'aide financière à offrir à cette Section.

Le Commissariat à l'information s'inquiète toutefois de l'utilisation continue d'un processus comprenant de multiples étapes d'approbation et d'assentiment. Comme l'indiquent les tableaux 1 et 2, le processus d'approbation actuel empêche de respecter les délais prévus par la loi.

Le temps nécessaire pour le traitement des demandes d'accès varie selon les BPR en ce qui concerne la récupération

des documents et les approbations. Les tableaux 1 et 2 illustrent ces écarts.

Les tableaux ci-dessous ne renferment pas les délais accordés aux Cabinets du ministre et du sous-ministre ni les temps qu'ils prennent pour revoir les dossiers lorsque la demande d'accès a été considérée comme délicate.

Comme la Section de l'AAI dispose désormais de ressources et de procédés à l'appui du processus d'accès, il y a un certain nombre de mesures que le

Tableau 1 : Rapport sur le rendement des BPR (1^{er} avril au 31 octobre 2000)

Région/Direction	N ^{bre} total de documents récupérés	N ^{bre} de documents récupérés à temps	N ^{bre} total de d'approbations	N ^{bre} de d'approbations à temps
Atlantique	28	20	8	6
Québec	50	42	21	21
Ontario	57	43	24	21
Prairies et Nord	23	22	21	21
Pacifique	40	30	26	17
Services généraux	29	20	27	23
Sécurité et sûreté	133	83	60	37
Politiques	50	32	37	18
Programmes et cessions	53	49	21	18
Communications	9	5	80	43
TOTAL	472	346	325	225
		(73 %)		(69 %)

Tableau 2 : Rapport sur le rendement des BPR (1^{er} avril au 30 novembre 2001)

Région/Direction	N ^{bre} total de documents récupérés	N ^{bre} de documents récupérés à temps	N ^{bre} de documents récupérés à temps (%)	N ^{bre} total d'examens finals	N ^{bre} d'examens finals à temps	N ^{bre} d'examens finals à temps (%)
Atlantique	35	25	71 %	21	17	81 %
Québec	40	33	83 %	20	18	90 %
Ontario	45	41	91 %	22	20	91 %
Prairies et Nord	28	28	100 %	17	16	94 %
Pacifique	31	17	55 %	21	11	52 %
Communications	2	2	100 %	57	39	68 %
Services généraux	34	25	74 %	87	83	95 %
Politiques	31	28	90 %	25	19	76 %
Programmes et cessions	32	31	97 %	17	14	82 %
Sécurité et sûreté	135	130	96 %	102	85	83 %
TOTAL	413	360	87 %	642	442	69 %

Ministère pourrait prendre en considération pour améliorer son taux de demandes d'accès n'aboutissant pas à une présomption de refus au point de le faire passer à 90% ou même plus.

Le Commissariat fait les recommandations suivantes à Transports Canada.

Délégation des pouvoirs d'approbation

Le Coordonateur de l'AIPRP n'a pas reçu le pouvoir de prendre des décisions aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*, sauf certaines décisions administratives et d'autres décisions en vertu des articles 7 et 19. L'expérience acquise dans d'autres ministères montre que déléguer la prise de décision aux personnes qui ont les connaissances requises pour rendre les décisions en vertu de la Loi a tendance à réduire le temps nécessaire pour répondre aux demandes. Certains ministères ont délégué le pouvoir de prendre des décisions administratives courantes à des agents qui relèvent du coordonnateur.

Recommandation n° 1

Le Ministère devrait examiner la possibilité d'accroître le pouvoir des agents et du coordonnateur de l'AIPRP de prendre des décisions en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Processus d'approbation

La méthode qu'utilise le Ministère pour approuver les réponses aux demandes d'accès reste lourde et devrait être simplifiée. Comme l'indique la fiche de rendement :

S'il s'agit d'une demande – figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes – que le sous-ministre a vérifiée, une note d'information, une fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau d'AAI au Cabinet du sous-

ministre, qui se charge de rendre une décision.

Lorsque le SMA et le DGR sont d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AAI, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AAI au directeur général des services exécutifs, qui se charge de rendre une décision.

Si le SMA et le DGR ne sont pas d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AAI, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par l'entremise du Bureau de l'AAI au Cabinet du sous-ministre, qui se charge de rendre une décision.

Même si plusieurs mots dont « revoir » et « approuver » sont utilisés pour décrire les étapes du processus d'approbation, les multiples « points de contrôle » préalables à la communication des documents ont pour effet de créer une culture institutionnelle axée sur le « refus du risque ». Les nombreuses étapes menant à l'approbation contribuent à retarder le processus.

Transports Canada dispose d'un modèle de traitement qui prévoit le nombre de jours dont dispose chaque partie du Ministère chargée de traiter une demande d'accès à l'information. Sur les vingt jours que propose le modèle, quatre sont consacrés à l'approbation, deux à l'assentiment du SMA et du DGR et un aux Communications (30 à 40% des dossiers). Ce total de sept jours représente 35% du temps dont on dispose pour traiter une demande d'accès. Le temps consacré à l'examen, à l'assentiment et à l'approbation nous semble excessif.

Le processus ci-dessus a été modifié de la manière suivante :

S'il s'agit d'une demande – figurant dans le sommaire hebdomadaire des demandes – que le Cabinet du ministre a vérifiée et a jugée délicate, la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par la section de l'AIPRP au DGR (si la région participait à la récupération des documents), qui doit approuver les recommandations du coordonnateur de l'AIPRP, puis au SMA responsable et enfin au Cabinet du sous-ministre pour examen final.

Si la demande ne figure pas sur la liste des documents délicats, et que le DGR est d'accord avec la recommandation du coordonnateur de l'AIPRP (si la région participait à la récupération des documents), la note d'information, la fiche d'approbation et les documents demandés sont alors envoyés par le Bureau de l'AÀI au SMA responsable pour qu'il approuve les exceptions.

Aux fins du présent rapport d'étape, il est bon de répéter les premiers commentaires formulés à propos du processus.

Même si plusieurs mots dont « revoir » et « approuver » sont utilisés pour décrire les étapes du processus d'approbation, les multiples « points de contrôle » préalables à la communication des documents ont pour effet de créer une culture institutionnelle axée sur le « refus du risque ». Les nombreuses étapes menant à l'approbation contribuent à retarder le processus.

Transports Canada dispose de modèles de traitement qui prévoient le nombre de jours dont dispose chaque partie du Ministère chargée de traiter une demande d'accès à l'information. Sur les vingt jours que propose le modèle, quatre sont consacrés à l'approbation des documents de l'AC et un à l'examen des dossiers délicats, que fait le Service des communications de l'AC. En 2000-

2001, 138 demandes (ou 29% des 473 demandes d'AÀI reçues) ont été inscrites sur la liste des dossiers délicats, et en 2001-2002, à ce jour, 87 (ou 36% des demandes d'AÀI reçues) figurent sur cette liste. Le Ministère songe à donner une journée de traitement supplémentaire à la Section de l'AIPRP à consacrer à la fonction Communications.

Pour les documents récupérés dans les régions, six jours sont consacrés à l'approbation, ce qui comprend l'examen fait par les Communications en région. Un total de cinq jours pour les documents de l'AC et de six jours pour ceux des régions représente 25 à 30% du temps dont on dispose pour traiter une demande d'accès. À notre avis, le temps consacré à l'examen, à l'assentiment ou à l'approbation est excessif. Les tableaux 1 et 2 illustrent en partie dans quelle mesure le processus d'approbation en vigueur à TC contribue au nombre de demandes en présomption de refus au Ministère.

Recommandation n° 2

Le Ministère devrait revoir le processus de traitement des demandes d'accès à l'information pour déterminer les étapes de ce processus qui peuvent être suivies en parallèle et non l'une à la suite de l'autre, ou qui peuvent être éliminées parce qu'elles n'ajoutent rien au processus de prise de décision requis en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Fonction des Communications

Lorsque l'information doit être diffusée ou retenue pour répondre à un processus d'accès désigné comme délicat, il peut être nécessaire que les Communications rédigent une note d'information ou tout autre document. À Transports Canada, la fonction Communications fait partie des diverses étapes à suivre dans le processus de communication des demandes. À l'heure actuelle, le

Service des communications dispose d'une journée pour s'acquitter de cette fonction. Le Ministère songe à lui accorder une journée supplémentaire parce qu'il éprouve de la difficulté à respecter ce délai d'une journée. Cette journée serait prise à même le délai accordé à la Section de l'AIPRP. Par conséquent, approximativement 10% du processus de traitement des demandes d'accès serait alloué à la fonction Communications.

D'autres ministères ont réussi à exercer la fonction Communications parallèlement au processus de communication des demandes. La fiche de rendement de Transports Canada discute de cette approche. Le Commissariat à l'information considère qu'intégrer la fonction Communications au processus d'approbation continue de poser un problème.

Recommandation n° 3

La fonction Communications associée au processus de communication des demandes devrait être exercée parallèlement à ce processus.

Plan d'amélioration de l'AAI

Pour faire face au problème de retard des réponses aux demandes d'accès à l'information, TC a établi un plan des ressources. Ce plan n'est pas un cadre global tenant compte de tous les facteurs qui contribuent à ce qu'une demande soit en présomption de refus.

Un plan d'amélioration général de l'AAI est un volet essentiel d'une stratégie permettant d'assurer un bon respect des délais prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités permettant un bon respect des délais prescrits par la Loi. Les efforts non coordonnés pour réduire le nombre de demandes en

présomption de refus ne sont généralement pas aussi efficaces que l'établissement de mesures intégrées à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation n° 4

TC devrait établir un plan d'amélioration de l'AAI fondé sur une analyse des demandes en présomption de refus de sorte que le Ministère puisse se conformer de manière importante aux exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* d'ici le 1^{er} avril 2003. Ce plan devrait préciser les sources de retard et comprendre des objectifs, des tâches, des produits livrables et des responsabilités.

État de l'application des Recommandations de 2001

En janvier 2001, des recommandations ont été formulées à l'intention de Transports Canada à propos des mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état de l'application de chacune des recommandations est décrit ci-après à la suite de chacune des recommandations.

Recommandation antérieure n° 1

Le Ministère devrait inclure des objectifs précis relatifs au respect des délais prescrits par la Loi dans les contrats de rendement des cadres supérieurs et d'autres employés chargés du traitement des demandes d'accès à l'information.

Le Ministère a choisi de rendre les sous-ministres adjoints responsables des décisions relatives aux exceptions prévues par la Loi, en vertu des pouvoirs délégués du ministre. En outre, le Cabinet du ministre indique les documents à divulguer qui doivent être examinés avant d'être communiqués.

Comme l'indiquent les recommandations de la fiche de rendement et du

rapport de l'année dernière, au nombre des obligations que doivent remplir les responsables du traitement des demandes d'accès, il faut citer le respect des délais prescrits par la *Loi* tels qu'ils s'appliquent à leurs secteurs particuliers.

Le Bureau de l'AAI rend compte à la sous-ministre et aux sous-ministres adjoints du rendement réel par rapport au rendement prévu relativement au respect des délais.

L'analyse des demandes d'accès (voir tableau 2) faites entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 2001 indique où les retards continuent de se produire dans le processus de communication. Les retards ne cesseront pas tant que le processus n'aura pas été simplifié (voir la description de la fiche de rendement) ou que les responsables d'une partie du processus de traitement ne s'en tiendront pas au calendrier prévu.

De plus, il n'y aura pas de responsabilisation (comme il a été recommandé antérieurement) tant que les contrats de rendement qui lient la sous-ministre, les cadres supérieurs et le coordonnateur de l'AAI ne feront pas expressément mention du respect des délais prescrits par la *Loi* ou encore d'une cible ou d'un objectif donné.

Recommandation antérieure n° 2
Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer, pour chaque demande faite entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 2000, les raisons précises qui expliquent pourquoi elles ont abouti à une présomption de refus, puis élaborer un plan en vue de réduire à l'avenir le nombre de demandes en présomption de refus.

TC a augmenté les ressources accordées à la Section de l'AIPRP. En

1999-2000, la Section fonctionnait avec un personnel de sept employés à temps plein et consacrait 41 000 \$ aux services professionnels. En 2000-2001, elle disposait de onze employés à temps plein et affectait 179 000 \$ aux services professionnels. Au 1^{er} septembre 2001, la Section comprenait toujours onze employés et avait dépensé 55 000 \$ pour ces services. On a approuvé récemment une somme additionnelle de 156 800 \$ à consacrer aux services professionnels au cours de l'exercice.

Même si des ressources supplémentaires ont été accordées, on n'a pas fait une analyse globale des raisons qui expliquent, pour chacune des demandes, pourquoi elles aboutissent en présomption de refus. Le coordonnateur de l'AAI a travaillé en collaboration avec les BPR en vue de resserrer les délais nécessaires pour s'acquitter de la partie du processus d'accès à l'information qui lui revient. De plus, un agent de liaison de l'AIPRP a été nommé pour assurer le contrôle et le suivi du traitement des demandes et éliminer le double emploi et l'incohérence dans l'entrée des données.

Recommandation antérieure n° 3
TC devrait élaborer, d'ici le 1^{er} mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et remettre une copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités nécessaires à un bon respect important de la *Loi*.

Pour faire face au problème des retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information, TC a établi un plan des ressources. Ce plan n'est pas un cadre global traitant de tous les

éléments qui contribuent à ce qu'un grand nombre de demandes soient en présomption de refus.

Dans la proposition du plan des secteurs de service de l'AIPRP 2002-2003, on demande des ressources supplémentaires pour arriver à répondre à 80% des demandes ou plus dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette cible est accompagnée de la précaution suivante : « L'objectif pourrait démontrer trop de zèle lorsqu'on pense à la charge de travail supplémentaire continue, aux niveaux des ressources, à la complexité croissante des demandes, à l'exigence de plus en plus pressante pour la Section de mettre en application de nouvelles technologies et d'améliorer le rendement en préparation de l'initiative du GED, et de la délégation de pouvoir de même que du processus d'approbation existants. » Pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001, cet objectif a déjà été atteint car le taux de demande en présomption de refus est de 11,7%.

Le plan d'amélioration global est un élément essentiel d'une stratégie visant à bien respecter les échéances de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le plan devrait cerner les causes des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui permettent un bon respect de la loi. Les efforts non coordonnés consacrés à la réduction du nombre de demandes en présomption de refus ne seront vraisemblablement pas aussi efficaces qu'un train de mesures intégrées établi à la suite d'une analyse de la situation.

Recommandation antérieure n° 4
TC devrait définir des mesures pour améliorer le rendement des BPR qui ont toujours des problèmes à respecter les échéanciers fixés pour le traitement des demandes. Le

Ministère devrait examiner le bien fondé d'associer la fonction des Communications au processus d'approbation.

Les délais nécessaires aux BPR pour récupérer les dossiers se sont améliorés d'une manière non négligeable (voir le tableau 2).

Le Ministère devrait évaluer la valeur ajoutée de la participation de la fonction des Communications au processus d'approbation. Dans d'autres ministères, on s'acquitte des exigences relatives aux communications au moyen d'un processus parallèle plutôt que dans le cadre du processus d'approbation. Les responsables des communications à TC commencent le travail après que la section d'AIPRP ait préparé l'ensemble du document à divulguer. Il est évident que cette fonction empêche le traitement des demandes d'accès dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Affecter jusqu'à deux jours à cette fonction signifie que 10% du processus de traitement est alloué à la fonction Communications.

Recommandation antérieure n° 5
Dans le cadre du plan d'amélioration de l'AÀI, TC devrait se donner jusqu'au 31 mars 2002 pour assurer un « bon respect » du délai prescrit par la Loi.

TC a passablement amélioré son rendement et il a obtenu la note C, qui indique un degré de conformité à la limite, c'est-à-dire un taux de 11,7% de nouvelles demandes en présomption de refus. Cette note constitue un progrès non négligeable si on le compare au taux de 24,7% obtenu en 2000-2001.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Partie A: Demandes reportées de l'exercice précédent		Du 1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1 ^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
1.	Nombre de demandes reportées	112	115
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	29	29
Partie B: Nouvelles demandes – À l'exclusion des demandes incluses dans la Partie A		Du 1 ^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1 ^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	473	239
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la <i>Loi</i> ?	195	113
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i> ?	42	11
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la <i>Loi</i> a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i>		
	1 à 30 jours	33	10
	31 à 60 jours	7	1
	61 à 90 jours	1	0
	Plus de 91 jours	1	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	203	88
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	78	32
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	46	3
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	21	1
	31 à 60 jours	9	1
	61 à 90 jours	5	0
	Plus de 91 jours	11	1
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	14

Agence des douanes et du revenu du Canada

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) a obtenu la note B, ce qui indique qu'elle respecte bien les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les progrès importants accomplis par l'ADRC depuis sa fiche de rendement de 1999 sont attribuables au travail du directeur de l'AIPRP et du personnel ainsi qu'au soutien solide de la haute direction en vue d'une amélioration continue.

Dans sa fiche de rendement de 1999 établie par le Commissariat à l'information, l'ADRC avait reçu la note F, ce qui correspond à un signal rouge, parce que 85,6% des demandes d'accès avaient abouti à une présomption de refus.

En janvier 2000, le Commissariat à l'information a présenté un rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment, les statistiques indiquaient qu'entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes d'accès ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 51,5%.

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a examiné les progrès de l'ADRC au chapitre du respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* et a fait rapport à ce sujet. À ce moment, l'ADRC assurait

un « respect à la limite » de la Loi (pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000), soit la note C.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère pour parvenir à bien respecter les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis le dépôt du rapport d'étape de janvier 2001. Il contient aussi des renseignements sur l'état de la mise en application des recommandations formulées dans le rapport de janvier 2001.

Le Commissariat à l'information utilise la norme de notation suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0 - 5%	Idéal	A
5 - 10%	Bon	B
10 - 15%	À la limite	C
15 - 20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

L'ADRC a réalisé des progrès considérables au titre de la réduction du nombre de demandes d'accès en présomption de refus.

Pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001, l'ADRC a obtenu la note B, ce qui correspond à un « bon respect » des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Le taux de demandes en présomption de refus

s'élevait à 9,85%. La réduction du nombre de demandes d'accès en présomption de refus a eu lieu parallèlement à la hausse importante du nombre de demandes d'accès et de pages examinées, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau : Nombre de demandes d'accès reçues		
Exercice	Demandes reçues	Pages examinées
1999-2000	594	116 372
Avril – 30, novembre 2000	477	125 164
Avril – 30, novembre 2001	670	238 671

Les recommandations qui suivent sont formulées dans le but d'aider l'ADRC à poursuivre ses efforts pour traiter les demandes d'accès dans les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Accès non officiel

L'Agence élabore actuellement un « plan axé sur l'avenir » (plan stratégique) pour les activités d'AÀI. Une partie du plan portera sur les méthodes non officielles de communication de l'information au grand public, qui n'aurait plus alors à présenter une demande pour y avoir accès. Toutefois, si une personne n'était pas satisfaite de ces méthodes non officielles, rien ne l'empêcherait de faire une demande officielle en vertu de la Loi.

Avant de prendre une décision concernant des mesures d'accès non officiel à de l'information, il importe de procéder à une analyse des renseignements qui sont couramment divulgués lorsqu'on répond aux demandes d'accès. On peut aussi analyser les besoins en information des clients de l'ADRC. Un exemplaire du

rapport sur l'accès non officiel à de l'information devrait être fourni au Commissariat à l'information.

Dans les lignes directrices intitulées *Divulgarion systématique/diffusion automatique (DS/DA) – Projet conjoint du Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée/Ontario et de la Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée, Secrétariat du Conseil de gestion*, on propose des pratiques visant à encourager les organismes gouvernementaux à divulguer systématiquement ou à diffuser automatiquement de l'information. Ces lignes directrices sont diffusées sur le site Internet des deux organismes. On appelle divulgation systématique le fait de donner systématiquement l'accès à des dossiers généraux qui sont divulgués fréquemment à la suite d'une demande informelle et on entend par diffusion automatique la communication publique de renseignements sans qu'il y ait eu demande d'accès.

Recommandation no 1

L'ADRC examine des méthodes non officielles de communication de l'information au grand public et fournit un exemplaire de son rapport à ce sujet au Commissariat à l'information.

2.2 Amélioration continue

L'Agence est encouragée à faire fond sur sa capacité de respecter les délais de réponse prescrits dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle a obtenu la note C pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000; son nouveau taux de demandes en présomption de refus s'élevait à 14,9%. À la fin de l'exercice 2000-2001, le taux avait grimpé à 16,0%, ce qui représente la note D.

L'Agence a montré qu'elle était prête à s'engager sur le plan financier pour

appuyer le travail de l'équipe de l'AAI et à s'assurer du concours de la haute direction à cet égard. L'équipe de l'AAI a fait preuve d'innovation dans son approche. Par exemple, l'adresse électronique « ATIP Consult » à l'intention du personnel de l'ADRC constitue une excellente méthode pour obtenir des conseils relatifs à l'AAI. Les renseignements demandés peuvent aussi servir de base d'information pour analyser les besoins de formation en AAI.

L'Agence et l'équipe de l'AAI sont encouragées à poursuivre leur engagement sans lequel il est impossible d'assurer un bon respect des délais de réponse prescrits dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour atteindre cet objectif, il faudra revoir en priorité le processus de l'AAI si l'on veut améliorer le traitement des demandes.

Recommandation n° 2

L'ADRC continue à fournir les sommes et l'engagement de la haute direction nécessaires à la réduction continue du temps de réponse aux demandes d'accès présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, pour assurer un bon respect des délais prescrits par la Loi.

2.3 Formation

L'ADRC a mis sur pied une unité d'AAI pour planifier et tenir des séances de formation et de sensibilisation à l'intention de son personnel. Comme les organisations se transforment et que les employés assument les responsabilités de BPR, il est important de former le personnel sur ses responsabilités liées à la *Loi sur l'accès à l'information*. L'Agence travaille actuellement à l'élaboration d'un plan de formation de trois ans. Elle est encouragée à établir un plan et un programme de formation relatifs à

l'AAI, qui seront accessibles à un grand nombre de ses employés.

Recommandation n° 3

L'ADRC est encouragée à élaborer un programme de formation sur l'AAI qui sera offert à un grand nombre de ses employés au moyen d'une utilisation novatrice de la technologie.

État de l'application des recommandations de 2001

En janvier 2001, des mesures ont été recommandées à l'ADRC pour diminuer davantage le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état d'application de chacune est décrit après le libellé de chaque recommandation.

Recommandation antérieure n° 1

L'Agence devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1er avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

En 2001, l'Agence a demandé à un consultant de procéder à un examen des délais de traitement des demandes d'accès. Entre autres résultats, le consultant a cerné les situations suivantes qui ont eu une incidence sur le temps inscrit dans ATIPflow pour traiter les demandes d'accès :

- La date de traitement de la demande a été inscrite comme étant celle du prochain jour ouvrable.
- Le temps alloué pour l'étude d'une estimation de coût par le demandeur n'a pas été bien inscrit.
- Il est arrivé que les projets pilotes de traitement régional des demandes

d'accès à l'information, à Vancouver et à Montréal, ont envoyé des données d'ATIPflow qui étaient inexactes.

- Dans le cas d'une demande concernant plusieurs BPR, la recherche de documents par un BPR qui a pris plus de temps que prévu a entraîné un retard pour les BPR qui ont répondu dans les délais.

L'Agence est en train de modifier ses procédures d'inscription et ATIPflow pour prévenir les problèmes décrits ci-dessus.

Recommandation antérieure n° 2
L'Agence devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant des priorités précises aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

L'Agence a engagé un consultant pour donner de la formation d'AÀI partout au Canada. Le consultant a tenu 32 séances auxquelles ont participé 375 employés.

À l'été 2001, l'Agence a créé le Groupe des consultations, des politiques et de la formation au sein de la Direction générale de l'AIPRP. La priorité du groupe est de recueillir de l'information et des données afin d'établir un plan de formation et de préciser les ressources nécessaires.

Le Groupe des consultations, des politiques et de la formation examine la faisabilité de concevoir des modules de formation qui s'inscriraient dans les programmes de formation des Ressources humaines liés à un domaine fonctionnel. De plus, le groupe déterminera la faisabilité d'utiliser l'Intranet de l'ADRC pour la dispensation de la formation en AÀI.

Une séance de formation pour toutes les personnes-ressources en AÀI était prévue en décembre 2001, mais elle a été reportée à juin 2002. Le groupe achève un guide à l'intention des personnes-ressources en AÀI des BPR.

Le Groupe des consultations, des politiques et de la formation a une adresse de courrier électronique – ATIP Consult – afin de fournir au personnel de l'ADRC de l'information sur les questions relatives à la *Loi sur l'accès à l'information* et aux processus de l'AÀI qui ont cours à l'Agence.

Recommandation antérieure n°3
L'Agence devrait se donner jusqu'au 31 mars 2002 pour assurer un bon respect des délais prescrits par la Loi.

L'Agence assure maintenant un bon respect des délais de réponse prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour la période du 1er avril au 30 novembre 2001, l'ADRC a reçu la note B, ce qui correspond à son nouveau taux de demandes en présomption de refus qui est de 9,85%.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A: Demandes reportées de l'exercice précédent		Du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
1.	Nombre de demandes reportées	106	181
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	17	24
Partie B: Nouvelles demandes – À l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		Du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	819	670
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la <i>Loi</i> ?	430	354
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i> ?	74	31
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la <i>Loi</i> a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i>		
	1 à 30 jours	52	22
	31 à 60 jours	12	7
	61 à 90 jours	8	2
	Plus de 91 jours	2	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	197	1745
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	120	86
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	33	15
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	26	9
	31 à 60 jours	4	5
	61 à 90 jours	1	1
	Plus de 91 jours	2	0
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	20

Ministère de la Défense nationale

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

Le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes (MDN) continue d'améliorer son respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a reçu la note C, son taux de cas de présomption de refus s'établissant à 11,8%.

Au début de 1999, le Commissariat à l'information a établi une fiche de rendement indiquant la mesure dans laquelle le Ministère respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La fiche de rendement contient des recommandations sur les mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. Dans la fiche de rendement de 1999, le Ministère a obtenu la note F, un signal rouge, parce que 69,6% des demandes d'accès à l'information faites entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1998 ont débouché sur une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information a examiné l'état des recommandations formulées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures à prendre pour réduire le nombre de demandes qui aboutissent à une présomption de refus. À ce moment-là, les statistiques ont révélé qu'entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes ayant abouti à une présomption de refus s'était amélioré, se hissant à 38,9% (ce qui équivalait tout de même à une note F).

En janvier 2001, le Commissariat à l'information a présenté un autre rapport d'étape au MDN. Pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, le MDN a obtenu la note D, ce qui correspond à un respect « inférieur à la norme » des délais prescrits par la Loi, car son taux de demandes en présomption de refus se situait à 17%. Il a conservé cette note pour tout l'exercice 2000-2001, un exploit en comparaison de certains autres ministères. Le rapport de janvier 2001 révèle que les lignes de tendances concernant la réduction du nombre de demandes en présomption de refus vont toutes dans la bonne direction.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le Ministère en vue de parvenir à une bonne observation des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis la publication du rapport d'étape de janvier 2001. Il fait aussi le point sur l'état des recommandations formulées dans ce dernier document.

L'échelle de notation utilisée par le Commissariat à l'information est la suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

Le MDN continue de réduire considérablement le nombre de demandes d'accès à l'information qui se soldent par une présomption de refus. Pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001, le taux de demandes en présomption de refus a atteint 11,8%, soit un respect à la limite des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. La diminution du nombre de demandes d'accès ayant abouti à une présomption de refus se produit alors que les demandes affluent de plus en plus.

Le MDN a affecté des ressources à l'AÀI et fourni un solide appui de gestion afin de réduire un nombre important et coûteux de demandes d'accès en présomption de refus. Le travail et les efforts soutenus de la haute direction du MDN et du personnel de la Division de l'AIPRP sont reconnus. Le Commissariat à l'information encourage le MDN à viser un taux de demandes en présomption de refus de 10 % ou moins.

Plusieurs obstacles empêchent le MDN de bien observer les délais prescrits par la Loi. Ils ne se limitent pas d'ailleurs au MDN. Les voici :

- Les consultations durent beaucoup plus longtemps que prévu, particulièrement avec les autres gouvernements et le Bureau du Conseil privé.
- La hausse du pourcentage de pages traitées est considérablement plus élevée que celle du nombre de demandes d'accès à l'information.
- Souvent, les BPR ignorent quels renseignements ne sont pas divulgués en raison d'une détérioration des pratiques de gestion de l'information.

Afin de prêter main-forte aux BPR dans leurs domaines de programmes, le directeur de l'AIPRP a lancé une DDP pour obtenir les services de consultants en matière d'AÀI. La Division de l'AÀI conservera la liste des consultants qualifiés. Elle compte aussi sur des analystes qui ont été affectés provisoirement aux domaines de programmes des BPR dans le but de s'occuper du traitement des demandes d'accès.

Les recommandations suivantes visent à aider le MDN à poursuivre ses efforts pour traiter les demandes d'accès à l'information dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Objectif pour 2002-2003

Le Ministère doit maintenant s'efforcer d'avoir une bonne observation des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* en réalisant un taux de demandes en présomption de refus de 10 % ou moins.

Le Ministère et la Division de l'AIPRP accomplissent certes des progrès considérables pour ce qui est de réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'objectif devrait être maintenant un « bon respect » des délais.

Recommandation n° 1

Le MDN devrait viser un taux de 10 % ou moins relativement aux demandes en présomption de refus pour 2002-2003.

Gestion des prorogations de délais

Comme l'indiquent les tableaux 1 et 2 suivants, le nombre de jours qu'il a fallu pour traiter les demandes en présomption de refus au-delà du délai de 30 jours ou du délai prolongé n'a pas diminué par rapport à l'année précédente.

Tableau 1 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus n'ayant pas fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à nov. 1999	Avril 2000 à nov. 2000	Avril 2001 à nov. 2001
1 à 30 jours	126	39	25
31 à 60 jours	36	1	10
61 à 90 jours	12	0	2
Plus de 91 jours	5	1	1

Tableau 2 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus ayant fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes ayant fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à nov. 1999	Avril 2000 à nov. 2000	Avril 2001 à nov. 2001
1 à 30 jours	30	36	31
31 à 60 jours	7	12	5
61 à 90 jours	2	4	3
Plus de 91 jours	2	0	5

Le MDN devrait déterminer les circonstances qui ont entraîné les retards et ont abouti à une présomption de refus dans le cas des demandes en présomption de refus pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001, puis établir un plan et des priorités afin de réduire davantage le nombre de demandes en présomption de refus.

Recommandation n° 2

Le MDN devrait déterminer les raisons des retards rattachés aux demandes d'accès en présomption de refus pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001, et établir ensuite un plan et des priorités afin de réduire davantage les retards dans le traitement des demandes.

État de l'application des recommandations de 2001

En janvier 2001, des mesures ont été recommandées au MDN pour diminuer davantage le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état d'application de chacune est décrit après le libellé de chaque recommandation.

Recommandation antérieure n° 1

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour chaque demande constituant une présomption de refus pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Le MDN s'est attaché à la gestion du processus de prorogation des délais. Il veut s'assurer que :

- toutes les prorogations de délais sont demandées lorsque c'est approprié;
- les BRP ont en main les renseignements nécessaires pour prendre des décisions éclairées quant à la longueur de la prorogation de délai.

Recommandation antérieure n° 2

Le Ministère devrait élaborer un plan de formation pour 2001-2002 comprenant un ordre de priorité précis aux fins de la réduction soutenue du nombre de demandes en présomption de refus.

Le MDN a mis en place un plan de formation exhaustif à l'intention du personnel de tous les secteurs de l'organisation. Selon le rapport semestriel de formation, environ 1 250 employés prendront part à une série de séances d'information d'une durée pouvant aller d'une heure et demie à deux jours.

Recommandation antérieure n° 3
De l'information sur le nombre de jours alloués pour chacune des étapes de la procédure de traitement des demandes d'accès devrait faire partie des renseignements qui accompagnent chacune des demandes.

La fiche de renseignements et la note de service opérationnelle précisent le nombre de jours alloués au BPR pour traiter la demande.

Recommandation antérieure n° 4
Les contrats de rendement devraient prévoir l'obligation pour les gestionnaires opérationnels de respecter les délais de traitement des demandes d'accès fixés à l'interne et dans la Loi.

Cette recommandation n'est pas appliquée pour le moment.

Recommandation antérieure n° 5
Le Ministère devrait continuer à affecter les ressources et l'énergie nécessaires au respect des délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information* afin de parvenir à un « bon respect » de ces délais d'ici le 31 mars 2002.

Des ressources continuent d'être affectées à la Division de l'AAI, y compris des fonds pour l'imagerie de l'AIPRP (200 000 \$).

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A: Demandes reportées de l'exercice précédent		Du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
1.	Nombre de demandes reportées	201	182
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	36	42
Partie B: Nouvelles demandes – A l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		Du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	1 088	920
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la <i>Loi</i> ?	522	764
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i> ?	88	38
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la <i>Loi</i> a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i>		
	1 à 30 jours	77	25
	31 à 60 jours	6	10
	61 à 90 jours	2	2
	Plus de 91 jours	3	1
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	373	406
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	194	262
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	84	44
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	48	31
	31 à 60 jours	20	5
	61 à 90 jours	6	3
	Plus de 91 jours	10	5
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	27

Ministère des affaires étrangères et du commerce international

Rapport d'étape sur les cas de présomption de refus

Contexte

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) est parvenu à réduire le nombre de demandes qui sont traitées après les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Il reçoit maintenant la note D, ce qui constitue un progrès important et encourageant après les nombreuses années où il a affiché un rendement équivalent au signal rouge. Le travail et les efforts soutenus de la haute direction du MAECI et du personnel de la direction de l'AIPRP sont reconnus.

Au début de l'année 1999, le Commissariat à l'information a publié une fiche de rendement faisant état de la mesure dans laquelle le MAECI respecte les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette fiche recommandait certaines mesures pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. La fiche de rendement de 1999 accordait au Ministère la note F, un signal rouge, parce 34,9% des demandes d'accès à l'information reçues du 1^{er} avril au 30 novembre 1998 ont abouti à une présomption de refus.

En décembre 1999, le Commissariat à l'information a examiné l'état des recommandations énoncées dans la fiche de rendement et a recommandé d'autres mesures pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Entre le 1^{er} avril et le 30 novembre 1999, le taux de demandes s'étant soldées par une présomption de refus s'était amélioré, s'établissant à 27,6%. Pour la même période en 2000-

2001, le taux a remonté à 29,3%, soit à la note F (signal rouge).

En décembre 1999, dans le cadre de l'examen des recommandations formulées dans la fiche de rendement, le directeur de l'AIPRP déclarait ce qui suit :

« Le Ministère a voulu s'efforcer de changer certains éléments du système de traitement et l'attitude du personnel pour avoir la garantie que tous les employés feraient le nécessaire pour se conformer aux obligations précisées par la Loi. Cette initiative a joui du soutien énergique des sous-ministres et du Comité exécutif, lesquels ont donné des instructions très précises en ce sens. Le SMA a déterminé que la première priorité du Plan d'activités pour 2000-2001 du Groupe de la diplomatie ouverte sera la conformité à la Loi. Malgré une augmentation de 40% du nombre de demandes l'année dernière, diverses améliorations ainsi qu'une rationalisation considérable de la procédure de traitement des demandes cette année font que le nombre de « présomptions de refus » n'a pas augmenté dans la même proportion. »

La réduction du nombre de demandes en présomption de refus a régressé en 2000-2001, le taux s'élevant à 31,3%.

Le présent rapport porte sur les progrès réalisés par le MAECI en vue de parvenir à une bonne observation des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information* depuis la publication du rapport d'étape de janvier 2001. Il fait aussi le point sur les recommandations formulées dans ce dernier document.

L'échelle de notation utilisée par le Commissariat est la suivante :

% de présomptions de refus	Commentaires	Note
0-5%	Idéal	A
5-10%	Bon	B
10-15%	À la limite	C
15-20%	Inférieur à la norme	D
Plus de 20%	Signal rouge	F

Situation actuelle et autres recommandations

Le MAECI a réalisé des progrès quant au respect des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*. Ainsi, le taux de demandes en présomption de refus a chuté à 17,7% pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001. Cela correspond à la note D, soit une observation inférieure à la norme des délais prescrits par la Loi. Le Commissariat encourage le MAECI à poursuivre sa progression pour atteindre une note B ou mieux en 2002-2003.

Le MAECI a apporté d'importantes améliorations qui permettront de réduire le nombre de demandes d'accès en présomption de refus, notamment :

- La Direction de l'AIPRP s'est attachée à traiter les demandes d'accès de l'exercice précédent afin de réduire un arriéré de travail coûteux.
- La Direction a accru la formation du personnel de l'AIPRP et des BPR pour s'assurer que tous ces employés possédaient les compétences requises pour appuyer le traitement des demandes. Le personnel des BPR veut maintenant davantage de formation. La note de service opérationnelle destinée aux BPR a été améliorée.

- La haute direction s'est engagée en approuvant diverses mesures financières à l'appui du plan d'activités de l'AIPRP, Sur le chemin du progrès. Un agent des communications rend compte au directeur de l'AIPRP et les fonctions des communications sont assumées parallèlement au processus de traitement des demandes (plutôt que comme s'il s'agissait d'une partie séquentielle).

Ces améliorations ont eu lieu malgré l'augmentation des activités de traitement des demandes d'accès, comme l'indique le tableau 1.

(a) En outre, 220 000 pages associées à une seule demande ont été examinées, et 144 957 pages ont été expurgées par voie électronique

Année	Pages	
	Révisées	Communiquées
1998-1999	58 563	38 965
1999-2000	35 987	24 090
Du 1 ^{er} avril au 30 novembre 2000 a)	71 729	38 068
Du 1 ^{er} avril au 30 novembre 2001 b)	73 848	34 974

dans une unité parallèle afin de traiter des demandes concernant le bois d'œuvre.

(b) Par ailleurs, 277 176 pages et 1,2 million de permis d'exportation (pages) associés à une demande concernant le bois d'œuvre ont été examinés, tandis que 76 483 pages ont été divulguées et 1,2 million de permis délivrés; 34 764 pages ont été examinées aux fins de consultations visant l'accès à l'information, puisque des obligations découlant de politiques ministérielles impliquent que d'autres ministères doivent consulter le MAECI avant d'appliquer l'article 15 de la Loi. Ceci résulte à une augmentation de 39,1%.

Tableau 2 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus n'ayant pas fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui n'ont pas fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à nov. 1999	Avril 2000 à nov. 2000	Avril 2001 à nov. 2001
1 à 30 jours	54	22	19
31 à 60 jours	4	7	4
61 à 90 jours	3	6	5
Plus de 91 jours	1	1	0

Tableau 3 : Temps de traitement des demandes en présomption de refus ayant fait l'objet d'une prorogation de délai

Nombre de jours qu'il a fallu pour traiter des demandes qui ont fait l'objet d'une prorogation de délai après l'expiration du délai prescrit	Avril 1999 à nov. 1999	Avril 2000 à nov. 2000	Avril 2001 à nov. 2001
1 à 30 jours	4	15	5
31 à 60 jours	2	6	7
61 à 90 jours	0	1	0
Plus de 91 jours	0	1	0

La Direction a également entrepris d'améliorer le processus de traitement, y compris le resserrement de la gestion de cas et le suivi des demandes d'accès, afin de réduire le temps consacré par les diverses parties de l'organisation pour accomplir leurs tâches respectives du processus. Certains des travaux de gestion de cas ont porté fruit, comme en témoignent les progrès constants pour ce qui est de réduire le temps de réponse aux demandes d'accès après les délais prescrits par la Loi. Les tableaux 2 et 3 montrent les progrès réalisés par le MAECI.

Compte tenu de ces améliorations, le présent rapport renferme les recommandations suivantes pour aider le MAECI à poursuivre ses efforts pour respecter les délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Bonne observation

Le Commissariat recommande que le Ministère parvienne à une bonne observation des délais prescrits par la *Loi sur l'accès à l'information*, c'est-à-dire

qu'au moins 90% des demandes d'accès reçues au Ministère obtiennent une réponse dans les délais prévus par la Loi. Pour l'exercice 2002-2003, le Ministère est encouragé à poursuivre ses progrès et à répondre à temps à au moins 90% des demandes.

Recommandation n° 1

Le MAECI devrait viser un taux de 10% ou moins relativement aux demandes en présomption de refus pour 2002-2003.

Cas de présomption de refus

Le MAECI a réduit le nombre de demandes d'accès aboutissant à une présomption de refus, mais d'autres mesures doivent être adoptées pour une bonne observation des délais prescrits par la Loi. Tant que les raisons menant à une présomption de refus n'auront pas été déterminées, il est impossible de fixer des priorités quant aux mesures à prendre pour poursuivre les progrès du Ministère.

Recommandation n° 2

Le MAECI devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande constitue une présomption de refus pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Accès non officiel

Un certain nombre de ministères adoptent des mesures pour communiquer de façon non officielle de l'information ministérielle au lieu d'exiger du demandeur qu'il présente une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Si un demandeur n'est pas satisfait, rien ne l'empêche de faire une demande officielle en vertu de la Loi. Selon les ministères, l'accès non officiel à l'information est souvent satisfaisant pour les clients et contribue à réduire le nombre de demandes. Par exemple, certains ministères publient ou songent à publier le résumé de documents faisant l'objet d'une demande d'accès sur leur site Internet. Toute personne peut obtenir une copie du résumé de ces documents moyennant les frais de reproduction et d'expédition.

Le MAECI, en collaboration avec les Archives nationales du Canada, affecte des ressources au programme de sélection d'accès pour assurer qu'un maximum de dossiers ministériels archivés est disponible pour les chercheurs et la communauté académique. À chaque année, la Direction de l'AIPRP embauche d'anciens Chefs de Missions pour examiner les dossiers qui pourraient être transférés aux Archives et pour aider à protéger le matériel jugé délicat et à rendre accessible tout autre matériel.

Le Ministère finance toujours un programme de diffusion pour la

section Historique de la Division des Communications. Ce programme, qui profite du soutien de la communauté académique, sert de lien direct avec les universités et à travers le Canada et s'est avéré être un succès remarquable. Ce programme d'accès non officiel donne aux étudiants de maîtrise et de doctorat, aux professeurs universitaires et aux chercheurs la possibilité de consulter des dossiers ministériels qui traitent des relations internationales du Canada, sans les formalités associées à une demande d'accès à l'information.

Cette année, la Direction de l'AIPRP a exploré de nouvelles avenues touchant l'accès non officiel à l'information. Elle s'est assurée que l'information couramment demandée (p. ex., les commandes directes) est disponible pour le public en la plaçant à la bibliothèque mensuellement.

Recommandation n° 3

Le MAECI devrait effectuer une analyse visant à déterminer si d'autres mesures peuvent être adoptées pour les demandes d'accès non officielles pour certaines informations ministérielles.

État de l'application des recommandations de 2001

En janvier 2001, des mesures ont été recommandées au MAECI pour diminuer le nombre de demandes d'accès en présomption de refus. L'état d'application de chacune est décrit après le libellé de chaque recommandation.

Recommandation antérieure n° 1

Le Ministère devrait effectuer une analyse visant à déterminer les raisons spécifiques pour lesquelles chaque demande constitue une présomption de refus pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2000, puis élaborer un plan visant la réduction du nombre futur de demandes en présomption de refus.

Le Ministère a utilisé l'information du système ATIPflow pour analyser les délais. La Direction de l'AIPRP a examiné tous les dossiers sur place aux fins de reproduction, les a triés et en a retirés. Les dossiers de consultation ont été examinés et éliminés. L'objet de cet examen était d'apporter des améliorations en vue de réduire la charge de travail et le temps de traitement des dossiers.

Une entreprise d'experts-conseils a été engagée pour évaluer les coûts liés à l'administration de la Loi au moyen d'une description des processus afin de déterminer les économies et les sources de tension possibles.

Recommandation antérieure n° 2

Le MAECI devrait élaborer, d'ici le 1^{er} mars 2001, un plan d'amélioration de l'AAI visant expressément à réduire le nombre de demandes en présomption de refus et fournir copie de ce plan au Commissariat à l'information du Canada. Le plan devrait préciser les sources des retards et inclure les objectifs, les tâches, les produits livrables, les étapes clés et les responsabilités qui permettront au Ministère d'assurer un bon respect de la Loi.

La Direction de l'AIPRP a dressé un plan d'activités intitulé « Sur le chemin du progrès », en se fondant sur les recommandations formulées dans le rapport d'étape de 2001 du Commissariat à l'information.

Elle a obtenu un montant de 150 000 \$ pour former une équipe de représentants détenant de l'expérience ministérielle et disponible à court préavis pour aider les BPR à filtrer les dossiers. La mise en œuvre d'un programme de formation amélioré est en cours.

Recommandation antérieure n° 3

Dans le cadre du plan d'amélioration de l'AAI, le MAECI devrait se donner le 31 mars 2002 comme échéance pour

un bon respect des délais prescrits par la Loi. Le Ministère a obtenu un taux de 17,7 % de demandes en présomption de refus, ce qui représente la note D pour la période du 1^{er} avril au 30 novembre 2001. Pour l'exercice 2000-2001, ce taux était de 36,4 %.

Recommandation antérieure n° 4

Il conviendrait d'instaurer des rapports courants sur le temps prévu et le temps réel pour le traitement des demandes d'accès et l'état des mesures prises pour réduire le nombre de demandes en présomption de refus. Ces rapports fourniront à la haute direction, aux BPR et au Bureau de l'AAI les informations nécessaires permettant de vérifier le respect, par l'ensemble du Ministère, des délais prescrits par la Loi et par le Ministère pour le traitement des demandes d'accès.

Le Bureau conçoit actuellement un logiciel d'application pour fournir de l'information aux BPR et aux cadres sur l'état des demandes d'accès à l'information dans leurs secteurs respectifs. Un consultant a été embauché et un prototype du logiciel a été mis au point et à l'essai.

Recommandation antérieure n° 5

L'ordonnance de délégation de pouvoirs devrait indiquer clairement au personnel que le directeur de l'AIPRP est responsable de la prise de décisions en vertu de la Loi.

L'ordonnance de délégation de pouvoirs est en cours de révision dans le but de mieux libeller les pouvoirs délégués au directeur de l'AIPRP.

Questionnaire et rapport statistique

Questionnaire d'analyse statistique sur les demandes d'accès officielles faites en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*

Partie A: Demandes reportées de l'exercice précédent		Du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
1.	Nombre de demandes reportées	156	125
2.	Demandes reportées de l'exercice précédent qui sont considérées comme une présomption de refus le premier jour du nouvel exercice	30	44
Partie B: Nouvelles demandes – A l'exclusion des demandes incluses dans la partie A		Du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001	Du 1^{er} avril 2001 au 30 nov. 2001
3.	Nombre de demandes reçues pendant l'exercice	437	356
4.A	Combien de demandes ont été traitées dans le délai de 30 jours prévu par la <i>Loi</i> ?	173	125
4.B	Combien de demandes ont été traitées au-delà du délai de 30 jours prévu par la <i>Loi sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i> ?	49	28
4.C	Combien de jours après le délai prévu par la <i>Loi</i> a-t-il fallu pour répondre à la demande <i>sans qu'une prorogation de délai ne soit demandée</i>		
	1 à 30 jours	27	19
	31 à 60 jours	10	4
	61 à 90 jours	8	5
	Plus de 91 jours	4	0
5.	Combien de délais ont été prorogés en vertu de l'article 9?	173	147
6.A	Combien de demandes ont été traitées <i>dans</i> le nouveau délai?	66	56
6.B	Pour combien de demandes le nouveau délai a-t-il été dépassé?	44	12
6.C	Combien de jours a-t-il fallu après l'expiration du nouveau délai pour traiter la demande?		
	1 à 30 jours	18	5
	31 à 60 jours	8	7
	61 à 90 jours	2	0
	Plus de 91 jours	5	0
7.	Au 30 novembre 2001, combien de demandes sont considérées comme une présomption de refus?	–	23