Commissaire à l'information du Canada
Information Commissioner of Canada

RAPPORT ANNUEL 2012-2013

Commissaire à l'information du Canada

Commissariat à l'information du Canada
7e étage, Place de Ville, Tour B
112, rue Kent
Ottawa (Ontario) K1A 1H3

Tél. : 613-995-2410
Sans frais : 1-800-267-0441
ATS : 613-947-0388
Téléc. : 613-947-7294

Courriel : general@oic-ci.gc.ca
Site Web : www.oic-ci.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2013
No au catalogue : IP1-2013F-PDF
ISSN : 1497-0619

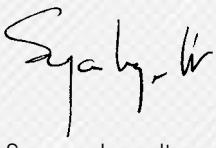
Octobre 2013

L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel de la commissaire à l'information du Canada pour la période du 1er avril 2012 au 31 mars 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.



Suzanne Legault
Commissaire à l'information du Canada

Octobre 2013

L'honorable Andrew Scheer, député
Président de la Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel de la commissaire à l'information du Canada pour la période du 1er avril 2012 au 31 mars 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Suzanne Legault
Commissaire à l'information du Canada

TABLE DES MATIÈRES

Message de la commissaire à l'information 2
Qui nous sommes et ce que nous faisons.....4
Plaintes et enquêtes 6
Faits saillants.....7
1. Améliorer la prestation de services.....8
2. Assurer la conformité à la Loi.....16
3. Appliquer d'importants principes de droit 27
4. Mobilisation des intervenants.....33
5. Assurer l'intégrité opérationnelle et un soutien administratif aux enquêtes.....36
6. Jeter un regard sur l'avenir.....38
Annexe A. Rapport du commissaire à l'information *ad hoc* 40

MESSAGE DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION

À la même période l'an dernier, mon rapport annuel dénotait un certain optimisme. Pour la première fois en 10 ans, les institutions fédérales communiquaient plus rapidement des réponses aux demandes d'accès à l'information, ce qui constituait une amélioration légère mais perceptible.

Toutefois, ce progrès a été de courte durée. Alors que je publie mon dernier rapport annuel, il y a des signes indéniables de détérioration importante du système fédéral d'accès à l'information. En fait, en 2012-2013, j'ai constaté à de nombreuses reprises que des institutions fédérales manquaient à leurs obligations les plus fondamentales en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Un des organismes en cause manquait tellement de personnel qu'il ne pouvait accuser réception des demandes d'accès à l'information que des mois après les avoir reçues, et ne pouvait même pas indiquer quand il serait en mesure d'y donner suite. Un autre organisme a eu recours à une prorogation de plus de trois ans pour répondre à une demande d'accès à l'information. D'autres institutions fédérales n'ont pas réussi à respecter les dates d'engagement que mon bureau avait négociées avec celles-ci en vue de communiquer à des demandeurs des documents ayant trait à des dossiers dont le traitement accusait déjà un important retard. Aussi, certaines autres institutions n'ont pas récupéré et analysé les documents visés avant d'informer les demandeurs qu'ils ne pouvaient pas y avoir accès.

On prétextait habituellement que le resserrement budgétaire avait un effet direct et négatif sur les services que les institutions étaient en mesure d'offrir aux demandeurs.

De tels événements ont donné lieu à une augmentation considérable du nombre de plaintes reçues à mon bureau. Les plaintes ont augmenté de 9 % en 2012-2013 et ont fait un bond stupéfiant de 50 % au cours du premier trimestre de l'exercice financier 2013-2014. De surcroît, les plaintes administratives, qui sont clairement des indicateurs de manquements de base de la part des institutions fédérales, continuent d'augmenter, ce qui inverse une tendance à la baisse qui durait depuis trois ans.

Mon bureau continue également de prendre la pleine mesure des ramifications des nouvelles exemptions s'appliquant en propre à certaines institutions fédérales qui sont maintenant assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. En outre, la disparition et la fusion de plusieurs institutions ont nui aux enquêtes du Commissariat, puisqu'il était alors impossible de savoir avec précision comment et où les documents de ces institutions seraient dispersés ou préservés.

Pris dans leur ensemble, tous ces éléments m'indiquent clairement que l'intégrité du programme fédéral d'accès à l'information est grandement menacée.

Les statistiques montrent que les Canadiens exigent de plus en plus que leur gouvernement rende des comptes, car ils déposent un nombre sans cesse croissant de demandes d'accès à l'information chaque année. Par conséquent, il est impératif que les problèmes du système soient réglés, et ce, de manière adéquate et rapide. Comme l'a déclaré Winston Churchill : « Il ne sert à rien de dire "Nous avons fait de notre mieux". Il faut réussir à faire ce qui est nécessaire. » [traduction]

Ce qui est nécessaire c'est le leadership, surtout de la part du gouvernement et de chacune des institutions fédérales qui doivent répondre aux demandes d'accès à l'information.

Les ministres et les fonctionnaires de la haute direction doivent promouvoir fréquemment et avec vigueur l'intention et l'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information*, encourager une culture d'ouverture au sein des institutions dont ils ont la charge et insister sur l'importance de s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Loi.

Toutefois, pour être vraiment efficace, le leadership doit se traduire en gestes concrets.

Les circonstances actuelles exigent l'affectation de ressources suffisantes pour la fonction d'accès aux institutions, et de crédits parlementaires adéquats pour mon bureau afin qu'il puisse effectuer son travail d'enquête.

Les lois qui guident l'accès à l'information à l'échelon de l'administration fédérale doivent être modernisées afin de refléter les progrès technologiques et législatifs qui ont été réalisés depuis la rédaction de la loi, il y a 30 ans. Les modifications administratives, bien qu'elles conviennent pour donner suite à certaines préoccupations, ne suffisent pas pour apporter une solution efficace aux problèmes urgents découlant des dispositions législatives. D'innombrables demandes de réforme ont été ignorées par plusieurs gouvernements tour à tour. Il faut mettre un terme à toutes ces années d'inaction, compte tenu de l'état précaire du système d'accès à l'information.

Les Canadiens ont également un rôle à jouer à cet égard. Ils doivent parler franchement de la nécessité d'avoir un système d'accès à l'information qui fonctionne correctement et de leur droit quasi constitutionnel à l'information concernant les décisions que le gouvernement prend en leur nom.

À l'heure actuelle, je suis d'avis que le gouvernement ne peut pas faire la sourde oreille à ces demandes. La *Loi sur l'accès à l'information* constitue la loi du pays. Par conséquent, le gouvernement a l'obligation juridique de la respecter.

De plus, l'accès à l'information est essentiel pour le système de gouvernement du Canada, puisqu'il s'agit d'un outil de premier plan qui facilite l'engagement des citoyens envers le processus en matière de politique publique. Lorsque le système d'accès à l'information vacille, non seulement la participation des Canadiens au gouvernement est contrecarrée, mais au bout du compte, la santé de la démocratie canadienne est en jeu.

QUI NOUS SOMMES ET CE QUE NOUS FAISONS

La commissaire à l'information du Canada est nommé en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui régit l'accès à l'information au Canada. La présente commissaire à l'information du Canada, M^me^ Suzanne Legault, a débuté son mandat de sept ans le 30 juin 2010, après avoir été commissaire par intérim pendant un an.

La commissaire enquête sur les plaintes déposées par les demandeurs qui estiment que les droits que leur confère la Loi, en matière d'accès à l'information, ne sont pas respectés par les institutions fédérales. La commissaire est soutenue dans ses fonctions par le Commissariat à l'information (Commissariat), un organisme public indépendant créé en 1983 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissariat enquête de manière efficace, équitable et confidentielle sur les plaintes déposées contre les institutions fédérales concernant leur façon de traiter les demandes d'accès à l'information. Il renvoie également des affaires à la Cour fédérale du Canada en vue de faire préciser la loi.

La commissaire fait aussi la promotion de l'accès à l'information au Canada par la voie d'un dialogue permanent avec le Parlement, les institutions fédérales et les Canadiens, et au moyen d'initiatives telles que la Semaine du droit à l'information.

Les trois piliers du plan stratégique 2011-2014 (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/abu-ans_cor-inf-inf-cor-stategic-planning-plan-strategique_2011-2014.aspx) du Commissariat orientent les travaux du Commissariat :

- Offrir une direction et une expertise afin de renverser les tendances à la baisse concernant la rapidité de traitement et la divulgation des données du secteur public afin de mettre en place un régime d'accès à l'information de premier plan.
- Offrir une prestation de service exemplaire en menant des enquêtes efficaces, justes et confidentielles, et remédier efficacement aux questions de non-respect de la loi.
- Créer un milieu de travail exceptionnel.

NOTRE MISSION

Défendre et protéger le droit du public d'accéder à l'information du secteur public en menant des enquêtes efficaces, équitables et confidentielles, en fournissant des avis éclairés au Parlement et en préconisant la transparence pour assurer la reddition de comptes de la part du gouvernement et la participation des citoyens à la démocratie.

NOTRE VISION

La population canadienne bénéficie d'un régime d'accès à l'information de premier plan, qui valorise l'information du secteur public comme une ressource nationale, qui comprend un cadre législatif des plus modernes et qui fait respecter le droit à l'information afin d'assurer la transparence gouvernementale, la reddition de comptes et la participation des citoyens.

NOS VALEURS

Excellence : Servir avec compétence, efficience et diligence

Influence : Soutenir les efforts visant à moderniser l'accès à l'information

Intégrité : Agir de manière fiable, impartiale et honnête

Respect : Faire preuve de courtoisie, d'équité et de collaboration

NOTRE ORGANISATION

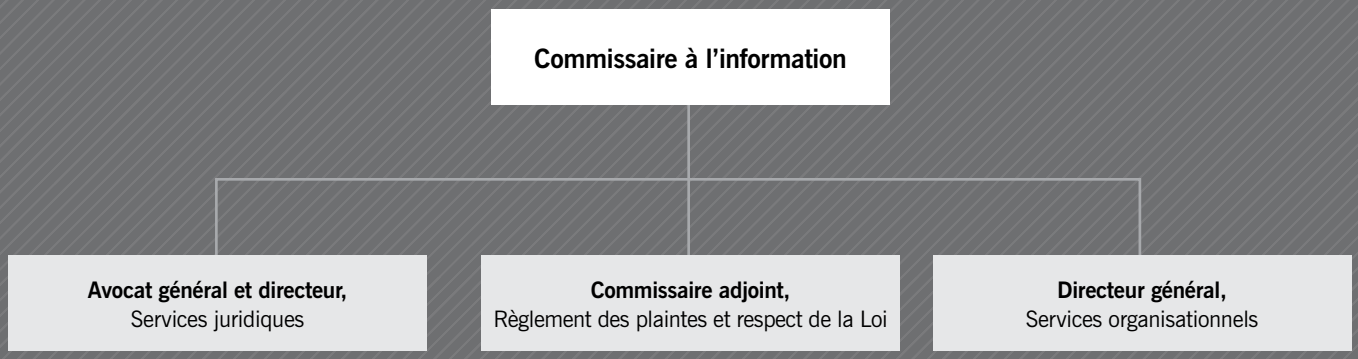
Le Commissariat est financé à même les crédits annuels alloués par le Parlement. Les trois quarts de son budget sont consacrés aux salaires. Au 31 mars 2013, le Commissariat comptait un effectif de 89 équivalents temps plein.

La structure organisationnelle du Commissariat à l'information est présentée ci-dessous.

Les **Services juridiques** représentent la commissaire devant les tribunaux et offrent des conseils juridiques relativement aux enquêtes ainsi qu'aux questions législatives et administratives. Ils suivent de près une gamme de dossiers comportant des risques de litige. Ils offrent aussi aux enquêteurs des outils de référence concernant les subtilités de la jurisprudence et leur évolution.

La **Direction du règlement des plaintes et respect de la Loi** enquête sur les plaintes de particuliers concernant le traitement des demandes d'accès, mène des activités de règlement des différends et formule des recommandations officielles à l'intention des institutions, au besoin.

Les **Services organisationnels** assurent un leadership stratégique et institutionnel en ressources humaines, en gestion financière, en communications, en vérification interne ainsi qu'en technologie et en gestion de l'information. Ils dirigent les relations du Commissariat avec, entre autres, le Parlement, les gouvernements et les médias. Cette direction gère aussi les programmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels du Commissariat.



PLAINTES ET ENQUÊTES

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, toute personne qui demande de l'information à une institution fédérale et qui n'est pas satisfaite de la réponse, ou de la façon dont la demande a été traitée, peut porter plainte auprès du Commissariat.

Les plaintes adressées au Commissariat se répartissent en trois grandes catégories.

PLAINTES ADMINISTRATIVES

- Prorogations : L'institution a prolongé le temps dont elle a besoin pour traiter la demande.
- Retards : L'institution n'a pas communiqué l'information dans les délais prévus par la Loi.
- Frais à acquitter : Les frais exigés par l'institution étaient déraisonnables.
- Plaintes diverses (p. ex. l'institution n'a pas fourni l'information dans la langue officielle demandée).

PLAINTES DE REFUS

- Exceptions : L'institution a soustrait de la communication les documents demandés, en vertu de dispositions précises de la Loi. Par exemple, l'information concerne la sécurité de personnes, la sécurité nationale ou des intérêts commerciaux, les documents renferment des renseignements personnels, ou l'information sera publiée dans les 90 jours à venir.
- Aucun document : L'institution n'a pas trouvé de documents relatifs à la demande.
- Réponse incomplète : L'institution n'a pas transmis tous les documents qu'elle devait communiquer relativement à la demande.
- Information exclue : L'institution n'a pas divulgué de l'information qui est exclue de l'application de la Loi, comme des publications, ou des documents de bibliothèque ou de musée.

PLAINTES RELATIVES AUX EXCLUSIONS APPLICABLES AUX DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

- Accès aux documents refusé : L'institution n'a pas communiqué un document qui contient de l'information confidentielle du Cabinet, car la Loi ne s'applique pas à ce type de documents.

En vertu de la Loi, le Commissariat doit enquêter sur toutes les plaintes qu'il reçoit. Pour cette raison, le Commissariat a peu de contrôle sur sa charge de travail. Néanmoins, ses enquêtes doivent être approfondies, impartiales et menées en privé. Même si la Loi ne prévoit pas de délais pour terminer ses enquêtes, le Commissariat s'efforce de mener celles-ci le plus rapidement possible afin d'assurer le droit fondamental de l'accès à l'information du gouvernement pour les demandeurs et la santé générale du système d'accès à l'information. Cela comprend l'examen des documents en cause, la possibilité pour les institutions de présenter leurs observations, l'obtention d'observations de la part du plaignant et, lorsqu'il y a lieu, la présentation de recommandations officielles aux responsables des institutions avant de communiquer les résultats des enquêtes du Commissariat.

La commissaire est investie de vastes pouvoirs d'enquête et possède une large gamme d'outils qui lui permettent de régler les plaintes, y compris la médiation. En fait, le Commissariat réussit à conclure 99 pour cent de ses enquêtes par la voie de la médiation. Lorsque les méthodes informelles de résolution d'une plainte n'aboutissent pas et qu'une institution ne donne pas suite aux recommandations du Commissariat de communiquer de l'information, la commissaire ou le plaignant peut demander à la Cour fédérale du Canada d'examiner la décision d'une institution de retenir des renseignements.

FAITS SAILLANTS

Les travaux du Commissariat en 2012-2013, dans le cadre d'enquêtes sur les plaintes de citoyens canadiens concernant le traitement de leurs demandes d'accès à l'information par les institutions fédérales, ont été marqués par une augmentation de 9 % du nombre de plaintes adressées au Commissariat par rapport à l'année précédente. Le nombre de plaintes administratives a également affiché une hausse de 42 % par rapport à 2011-2012.

Cette évolution indique une détérioration flagrante du système d'accès à l'information et la difficulté qu'ont les institutions à respecter leurs obligations fondamentales en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, comme le respect des délais imposés par la Loi en ce qui concerne la réponse aux demandes ou le respect des procédures convenables relatives aux prorogations de délai.

Dans l'ensemble, le Commissariat a fermé 1 622 dossiers en 2012-2013, soit un peu plus que le nombre de dossiers qu'il a reçus, et 8 % de plus qu'en 2011-2012. Pour la quatrième année consécutive le Commissariat a réussi à réduire son inventaire de dossiers, ce dernier ayant affiché une baisse de 28,6 % depuis le 1er avril 2009. Le Commissariat a fermé en moyenne 1 824 dossiers par année de 2009-2010 à 2012-2013.

Le Commissariat a également été en mesure d'améliorer de façon importante ses délais de règlement des plaintes qu'il a réglées en 2012-2013. Le délai de règlement moyen a diminué, passant de 432 jours à 380, tandis que le délai médian (représentant le service habituel auquel les plaignants peuvent s'attendre) a été ramené à 215 jours, une réduction par rapport à 2011-2012, alors qu'il s'élevait à 276 jours. Le délai de règlement médian à partir de la date d'attribution des dossiers aux enquêteurs était de 86 jours, une baisse par rapport à 91 jours en 2011-2012.

L'écart de sept mois entre le délai de traitement médian des dossiers les plus complexes (plaintes de refus) calculé à partir du moment auquel le Commissariat enregistre les plaintes jusqu'à la date à laquelle il peut assigner le dossier à un enquêteur, reflète le fait que le Commissariat n'est pas en mesure d'attribuer ces dossiers immédiatement lors de leur réception. Le Commissariat ne dispose tout simplement pas du personnel nécessaire pour le faire. Par conséquent, il doit accroître les ressources au sein de son équipe d'enquêteurs s'il souhaite continuer à augmenter la productivité de façon importante.

Outre les contraintes en matière de ressources, les changements dans l'environnement de travail, tels que la conduite des activités gouvernementales, y compris les initiatives de services partagés, et l'application des principes de gouvernement ouvert, comportent de nouveaux défis puisque le Commissariat doit assurer le respect des droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*. À ces enjeux s'ajoute le fait que la loi canadienne sur l'accès à l'information est désuète. Cette loi avant-gardiste au moment de son adoption est maintenant dépassée sur le plan de l'innovation législative, par rapport à la situation qui a cours à l'échelle tant provinciale qu'internationale.

Afin d'être en mesure de proposer au Parlement des recommandations pour la modernisation de la Loi, la commissaire a commencé à solliciter des commentaires en septembre 2012 quant aux préoccupations de longue date concernant la Loi, notamment sa portée et son champ d'application, ainsi que le rôle potentiel des pénalités pour intervenir en cas de non-conformité. La consultation a permis de recevoir un vaste éventail de commentaires de 44 groupes. Le Commissariat analyse actuellement ces commentaires ainsi que les études et recommandations antérieures en matière de réforme. Cette contribution, conjuguée aux connaissances approfondies fondées sur les enquêtes qu'il a menées, permettra au Commissariat de partager ses vues uniques et éclairées sur la façon dont la Loi devrait être modifiée à ce stade-ci et les avantages que ces changements apporteraient quant à la transparence et à la responsabilisation au sein de l'administration fédérale. Le Commissariat présentera ses propositions de réforme au Parlement à l'automne 2013.

1. AMÉLIORER LA PRESTATION DE SERVICES

L'objectif primordial du Commissariat est d'offrir un service exemplaire aux Canadiens qui se tournent vers lui pour se plaindre de la façon dont les institutions fédérales traitent leurs demandes d'information. Dans le cadre de son mandat législatif qui consiste à examiner toutes les plaintes qui lui sont présentées, le Commissariat s'efforce chaque année de s'adapter de manière efficace et efficiente aux variations de sa charge de travail.

Le Commissariat a reçu 9 % plus de plaintes en 2012-2013 (1 596) que l'année précédente (voir la figure 1). Le nombre de nouvelles plaintes administratives a augmenté de 42 % par rapport à 2011-2012 (voir la figure 2). Il s'agit d'un renversement de la tendance observée au cours des trois exercices précédents où les plaintes administratives étaient en baisse. Les plaintes administratives portent sur les retards, les prorogations de délai, les frais et diverses autres questions.

En outre, parmi les 15 principales institutions au sujet desquelles le Commissariat a reçu des plaintes administratives, une seule a fait l'objet d'un nombre moins élevé de plaintes administratives en 2012-2013 par rapport à l'année précédente (voir la figure 3). En fait, le nombre de plaintes administratives visant six institutions a plus que doublé; l'une de ces institutions ayant fait l'objet de six fois plus de plaintes. Cela indique un net recul du système d'accès à l'information et la difficulté qu'ont les institutions fédérales à respecter leurs obligations fondamentales en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, comme le respect des délais imposés par la Loi en ce qui concerne la réponse aux demandes ou le respect des procédures convenables relatives aux prorogations de délai

Dans l'ensemble, le Commissariat a fermé 1 622 dossiers en 2012-2013, soit un peu plus que le nombre de dossiers qu'il a reçus, et 8 % de plus qu'en 2011-2012. Cela signifie que pour la

FAITS ET CHIFFRES IMPORTANTS

Le Commissariat a reçu 1 596 plaintes en 2012-2013, soit une hausse de 9 % par rapport à l'année précédente.

Le Commissariat a reçu 42 % plus de plaintes administratives en 2012-2013 qu'en 2011-2012.

Le Commissariat a réglé 1 622 plaintes, soit une hausse de 8 % par rapport à 2011-2012.

Le Commissariat a réduit son inventaire de dossiers de 28,6 % depuis le 1er avril 2009, et a fermé 1 824 dossiers en moyenne par année de 2009-2010 à 2012-2013.

En 2012-2013, le Commissariat a réglé 57 % des plaintes dans les neuf mois de leur enregistrement, par rapport à 49 % au cours de l'année précédente.

Le Commissariat a réglé 70 % des plaintes administratives dans les 90 jours de leur attribution en 2012-2013, soit une augmentation par rapport à 48 % en 2011-2012.

Le Commissariat a réduit le délai de règlement moyen (à partir de la date d'enregistrement) de 52 jours, qui est passé de 432 jours en 2011-2012 à 380 en 2012-2013. Le délai médian était de 215 jours, soit deux mois de moins qu'en 2011-2012. Le délai de règlement médian général à partir de la date d'attribution d'une plainte à un enquêteur était de 86 jours.

quatrième année consécutive le Commissariat a réussi à réduire son inventaire de dossiers, ce dernier affichant une baisse de 28,6 % depuis le 1er avril 2009. Tout comme pour l'exercice précédent, les plaintes en suspens à la fin de l'exercice 2012-2013 (voir la figure 4) étaient composées en grande partie de dossiers complexes liés à un refus d'accès (comprenant par exemple l'application des exceptions), car le Commissariat a été en mesure d'absorber presque entièrement l'augmentation du nombre de plaintes administratives grâce à son unité d'enquête dont la dotation en personnel était complète.

Le Commissariat a fermé 1 824 dossiers en moyenne par année de 2009-2010 à 2012-2013.

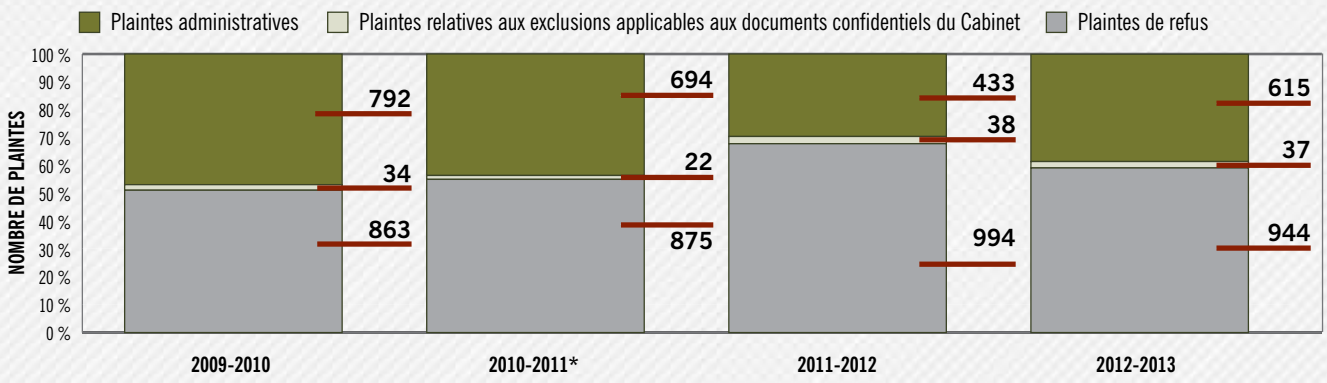
FIGURE 1 : SOMMAIRE DE LA CHARGE DE TRAVAIL, DE 2009-2010 À 2012-2013

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Plaintes reportées de l'exercice précédent	**2 514**	**2 086**	**1 853**	**1 822**
Nouvelles plaintes reçues	1 653	1 810	1 460	1 579
Nouvelles plaintes déposées par la commissaire	36	18	5	17
Total des nouvelles plaintes	**1 689**	**1 828**	**1 465**	**1 596**
Plaintes abandonnées pendant l'exercice	575	692	642	400
Plaintes réglées pendant l'exercice	s.o.	18	34	171
Plaintes réglées pendant l'exercice, avec conclusions	1 542	1 351	820	1 051
Total des dossiers fermés pendant l'exercice	**2 117**	**2 061**	**1 496**	**1 622**
Total des plaintes en inventaire à la fin de l'exercice	**2 086***	**1 853****	**1 822**	**1 796**

*Comprend 127 plaintes en inventaire pendant le litige

**Comprend 190 plaintes en inventaire pendant le litige

FIGURE 2. TENDANCE OBSERVÉE DANS LE CAS DES PLAINTES ENREGISTRÉES, DE 2009-2010 À 2012-2013

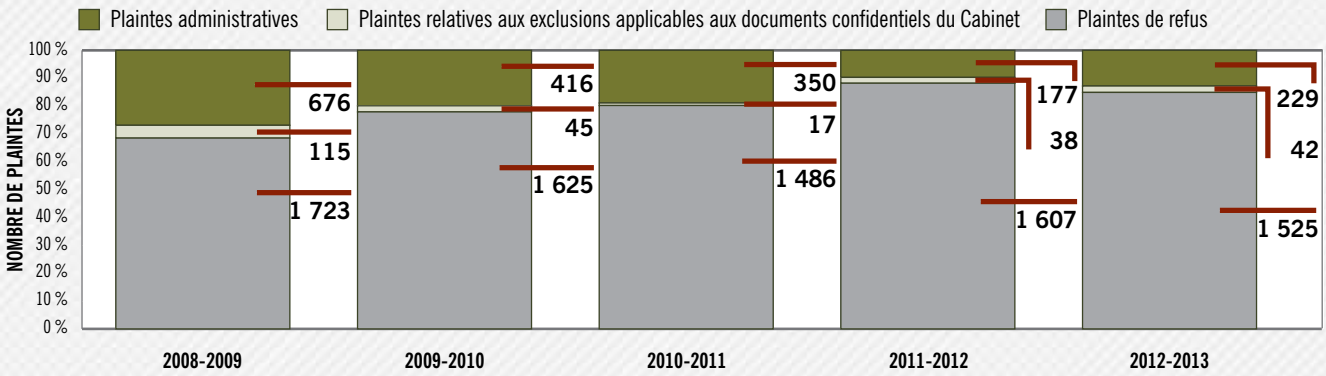


*Les 237 plaintes pour retard que nous avons reçues en juillet 2010 ont été soustraites à des fins de comparaison.

FIGURE 3. LES 15 INSTITUTIONS PRINCIPALES VISÉES PAR DES PLAINTES ADMINISTRATIVES, DE 2010-2011 À 2012-2013

	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Agence du revenu du Canada	295	49	109
Gendarmerie royale du Canada	28	24	76
Affaires étrangères et Commerce international Canada	14	21	35
Transports Canada	54	14	34
Citoyenneté et Immigration Canada	43	35	33
Défense nationale	30	22	31
Bureau du Conseil privé	17	5	31
Santé Canada	62	18	25
Agence des services frontaliers du Canada	9	12	23
Service correctionnel du Canada	47	20	21
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	60	20	21
Agence canadienne d'inspection des aliments	6	7	19
Environnement Canada	12	8	14
Ministère de la Justice du Canada	11	10	11
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	6	4	11

FIGURE 4. TENDANCE OBSERVÉE DANS LE CAS DES PLAINTES EN INVENTAIRE À LA FIN DE L'EXERCICE, DE 2008-2009 À 2012-2013



RÉDUCTION MARQUÉE DU DÉLAI DE RÈGLEMENT

En plus de la réduction continue de son inventaire de dossiers, le Commissariat a été en mesure de diminuer de façon marquée les délais de règlement des plaintes en 2012-2013.

Le premier indicateur de cette amélioration est la **part des plaintes que le Commissariat a réglées en moins de neuf mois**. En 2012-2013, le Commissariat a réglé plus de plaintes dans ce délai qu'au cours de l'exercice précédent (57 % par rapport à 49 %), à partir de la date d'enregistrement des plaintes (voir la figure 5). Cette amélioration s'applique tant au nombre de dossiers que le Commissariat a réglés qu'au pourcentage du volume total des dossiers réglés.

L'objectif du Commissariat consiste également à **régler 85 % des plaintes administratives dans les 90 jours**. En 2012-2013, le Commissariat s'est rapproché de cet objectif; il a réglé 70 % des plaintes administratives dans les 90 jours, par rapport à 48 % en 2011-2012 (à partir de la date d'attribution à un enquêteur).

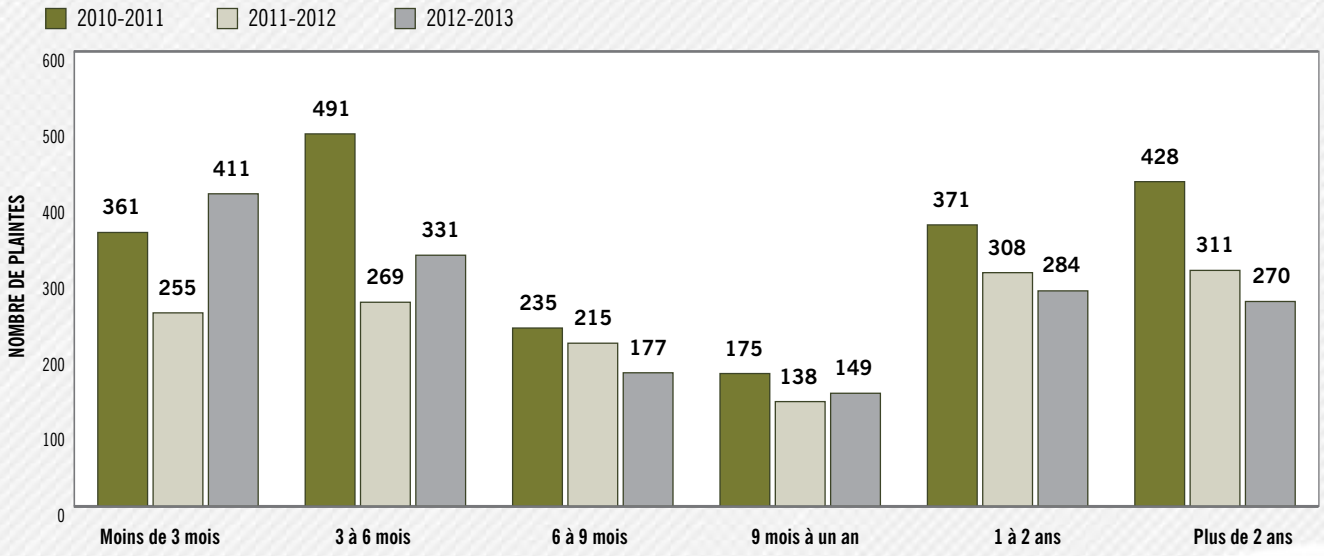
Le calcul du **délai moyen de règlement d'une plainte** constitue une autre manière de mesurer le rendement du Commissariat. Ce délai a affiché une baisse en 2012-2013, tant de manière générale qu'à l'égard des plaintes administratives et des plaintes de refus (à partir de la date d'enregistrement). Le Commissariat a réduit le délai moyen de règlement de 52 jours, celui-ci étant passé de 432 à 380 jours. Au cours de la même période, le délai moyen de règlement était de 138 jours pour les plaintes administratives (par rapport à 236 jours au cours de l'exercice précédent, soit une baisse de près de 100 jours) et le délai moyen était de 509 jours pour les plaintes de refus, ce qui représente aussi une diminution comparativement à 565 jours.

En examinant de plus près le **délai médian de règlement**, il est possible de bien comprendre comment le Commissariat améliore le service habituel auquel les plaignants peuvent s'attendre. Le délai médian pour l'ensemble des dossiers était de 215 jours, soit une diminution par rapport à 276 jours en 2011-2012 (à partir de la date d'enregistrement). Ce délai était de 94 jours pour les plaintes administratives (une réduction d'environ deux mois, par rapport à l'exercice précédent) et le délai était de 350 jours pour les plaintes de refus (une diminution par rapport à 419 jours).

Finalement, le Commissariat calcule la rapidité à laquelle il **régle les dossiers à partir de la date d'attribution du dossier à un enquêteur**. En 2012-2013, le délai médian de règlement était de 86 jours, soit une diminution par rapport à 91 jours en 2011-2012. Dans le cas des plaintes administratives, le délai était de 52 jours, par rapport à 96 jours au cours de l'exercice précédent, ce qui représente une baisse marquée. Le délai médian de règlement des plaintes de refus a toutefois affiché une hausse (140 jours par rapport à 89 jours en 2011-2012), en raison de la complexité et de l'âge de certains dossiers que le Commissariat a réglés en 2012-2013.

La comparaison entre le délai de règlement à partir de la date d'enregistrement et le délai de règlement à partir de la date d'attribution à un enquêteur permet de mettre en lumière un des défis les plus importants que doit relever le Commissariat,

FIGURE 5: DÉLAIS DE RÈGLEMENT DES PLAINTES, DE 2010-2011 À 2012-2013



un défi mettant déjà à l'épreuve sa capacité à réaliser son mandat, soit le défi relatif aux ressources. Par exemple, le délai médian de règlement des plaintes de refus à partir de la date d'enregistrement était de 350 jours en 2012-2013, par rapport à 140 jours à partir de la date d'attribution. Cet écart de 210 jours (environ sept mois) entre les deux délais repose largement sur le fait que le Commissariat n'est pas en mesure d'assigner les plaintes de refus (les dossiers les plus complexes) aux enquêteurs dès leur réception. Le Commissariat ne dispose tout simplement pas du personnel nécessaire pour le faire.

Quoique le Commissariat s'efforce toujours de maximiser son effectif d'enquêteurs, la réaffectation interne des ressources déjà mise en œuvre a atteint ses limites. La seule façon dont le Commissariat peut augmenter la productivité de façon permanente consiste à accroître les ressources au sein de son équipe d'enquêteurs.

STRATÉGIES AFIN DE GÉRER LA CHARGE DE TRAVAIL DU COMMISSARIAT

Au début de 2012-2013, l'inventaire de plaintes du Commissariat comprenait environ 90 % de plaintes découlant d'un refus. Plus de la moitié de ces refus (52 %) faisaient partie de trois catégories : les dossiers liés à des questions délicates ayant trait à la sécurité nationale, les dossiers liés aux affaires internationales et à la défense, ainsi que les plaintes contre l'Agence du revenu du Canada (ARC) et contre la Société Radio-Canada (SRC). Comme le Commissariat l'a fait en 2011-2012, il a continué de se concentrer sur ces plaintes tout en perfectionnant ses méthodes et en en créant de nouvelles plus adaptées aux circonstances.

L'approche du Commissariat en ce qui concerne les dossiers **liés à la sécurité nationale, aux affaires internationales et à la défense** a consisté à se concentrer sur l'arriéré de dossiers les plus anciens, 58 dossiers antérieurs au 1er avril 2009, et sur d'autres groupes de dossiers comportant certaines caractéristiques communes. Les efforts concertés du Commissariat visant à assurer la médiation entre les institutions et les plaignants ont été essentiels pour régler 163 de ces dossiers en 2012-2013, par rapport à 109 au cours de l'exercice précédent. Le Commissariat a obtenu une bonne collaboration de la part des institutions, principalement en ce qui concerne les rencontres en personne au sujet de dossiers difficiles visant à établir les points en litige et la façon de les résoudre.

Pour s'attaquer au volume de **plaintes contre l'ARC et la SRC**, le Commissariat a confié ces dossiers à des spécialistes afin de tirer avantage de leur expérience et de leur connaissance de plus en plus poussée des gens et des enjeux visés. Le Commissariat a réglé 442 dossiers de plaintes contre ces institutions en 2012-2013.

Malgré ces efforts, ces trois catégories de plaintes représentaient 46,2 % de l'inventaire de dossiers du Commissariat en date du 31 mars 2013 (voir la figure 6), ce qui représente toutefois une baisse de 6,4 % au cours de l'exercice. Le Commissariat continuera de concentrer son attention sur ces plaintes en 2013-2014.

DIALOGUE PERMANENT AVEC LA COLLECTIVITÉ

Au cours des dernières années, le Commissariat a tenté d'améliorer la communication avec les institutions. Des efforts à cet égard ont été déployés non seulement dans le contexte de dossiers individuels, mais aussi entre les gestionnaires du Commissariat et les cadres supérieurs des institutions, du sous-ministre au coordonnateur de l'accès à l'information. Dans tous les cas, le but du Commissariat a été de faciliter le processus d'enquête en le rendant plus clair et plus prévisible. Ce dialogue permanent a également été utile lorsque les gestionnaires ont été appelés à prendre des mesures visant à résoudre des problèmes particuliers dans le cadre d'une enquête.

En janvier 2013, le Commissariat a franchi une autre étape en matière de communication en lançant une série de réunions semestrielles avec les coordonnateurs. Grâce à la participation de la commissaire, de la commissaire adjointe, de représentants de la Direction du règlement des plaintes et du respect de la loi, et d'autres cadres supérieurs, ces réunions constituent une excellente occasion de mettre en commun des renseignements au sujet du processus d'enquête et des attentes du Commissariat, et d'obtenir des commentaires de la part des institutions sur les manières d'améliorer les façons de faire du Commissariat. En 2013-2014, le Commissariat entreprendra des discussions avec les plaignants sur des enjeux semblables.

FIGURE 6: PLAINTES EN INVENTAIRE DANS TROIS CATÉGORIES EN DATE DU 31 MARS 2013

Inventaire global	Nombre (pourcentage de l'inventaire de plaintes global)		
	Sécurité nationale, affaires internationales et défense	Agence du revenu du Canada	Société Radio-Canada
1 796	**335 (18,7 %)**	**281 (15,6 %)**	**213 (11,9 %)**

Le Commissariat a également travaillé en étroite collaboration avec le groupe des renseignements confidentiels du Cabinet au Bureau du Conseil privé (BCP), afin d'accélérer le traitement des **plaintes pour retard touchant également des dossiers pouvant contenir des renseignements confidentiels du Cabinet**. Le Commissariat a agi à titre d'intermédiaire avec ce groupe afin d'établir le moment auquel les institutions obtiendraient une réponse au sujet des consultations sur ces demandes, car les institutions ne pouvaient à ce moment-là exiger ces renseignements que par l'intermédiaire de leurs procureurs, ce qui aurait pu exiger beaucoup de temps.

LES DOSSIERS LES PLUS ANCIENS

Le nombre d'années qui s'est écoulé depuis la réception de certains dossiers constitue un défi considérable à l'égard des enquêtes. Le défi le plus important est le fait que les intervenants — pas seulement les enquêteurs du Commissariat, mais aussi les analystes et les experts en la matière au sein des institutions — ont parfois changé plus d'une fois au cours de l'enquête. Dans certains cas, cela signifie que le Commissariat a dû essentiellement recommencer le travail en entier. Un autre facteur est le fait que certains détails peuvent être oubliés ainsi que les circonstances de la demande initiale, le problème en question (y compris le contexte dans lequel le problème s'est présenté) et les tenants et aboutissants des démarches entreprises en vue de régler la plainte.

Néanmoins, le Commissariat a réglé presque tous ses dossiers antérieurs à 2008, y compris, au début du mois d'avril 2013, son dossier le plus ancien. Il met maintenant l'accent sur la fermeture des dossiers de plaintes qu'il a reçues entre le 1er avril 2008 et le 1er avril 2010.

RÈGLEMENT DES ENJEUX PAR LA MÉDIATION

En 2012-2013, le Commissariat a utilisé la médiation à grande échelle pour résoudre les problèmes survenus pendant les enquêtes sur les plaintes. Le recours croissant à la catégorie plaintes « réglées » montre clairement ce fait. Une plainte réglée est une plainte résolue à la satisfaction de toutes les parties visées, et ce, sans que le Commissariat ait eu à formuler de conclusion (c.-à-d. sans qu'il ait eu à établir le bien-fondé de la plainte). Les plaintes « réglées » sont passées de 2 % dans l'ensemble en 2011-2012 à 11 % en 2012-2013, ce qui a été accompagné d'une baisse correspondante des plaintes abandonnées.

Voir la page 14 pour obtenir des renseignements sur les différents résultats auxquels ont donné lieu les plaintes traitées par le Commissariat.

ADOPTION D'UNE APPROCHE PLUS OFFICIELLE, LE CAS ÉCHÉANT

Bien que chaque année le Commissariat règle 99 % des plaintes grâce à la médiation, il invoque à l'occasion les vastes pouvoirs d'enquête de la commissaire lorsqu'il est d'avis que les discussions avec les agents de l'accès à l'information ne produiront peut-être aucun résultat.

Dans ces cas, le Commissariat demande à des cadres de niveaux de plus en plus élevés, y compris la commissaire adjointe, de participer aux discussions avec leurs homologues au sein des institutions afin de régler les questions en suspens. Dans une situation d'impasse ou lorsque la commissaire choisit pour une autre raison de formuler des recommandations officielles afin de régler le problème, elle peut écrire au chef de l'institution (c.-à-d. préparer un rapport en vertu du paragraphe 37(1)). Ces rapports permettent de soulever les questions aux niveaux les plus élevés de l'organisation et de donner à l'institution une dernière occasion de répondre (et, c'est ce qui est souhaité, de régler le problème) avant de faire rapport au plaignant. En 2012-2013, la commissaire a produit 12 de ces rapports.

Les pouvoirs officiels de la commissaire lui permettent aussi de contraindre les institutions à fournir des documents, et d'obtenir des témoignages sous serment afin de faire avancer une enquête. Dans certains cas, le Commissariat mène des audiences sous serment pour recueillir des preuves, en assignant des témoins et en exigeant des documents, au besoin. Si le

RECOURS À DES MÉCANISMES OFFICIELS POUR RÉGLER LES PLAINTES ADMINISTRATIVES

Le Commissariat a adopté une approche plus stricte en matière de réception des plans de travail et des dates de divulgation proposées par les institutions. Par exemple, le Commissariat accorde cinq jours aux institutions pour lui communiquer un plan de travail concernant toute plainte au sujet d'une demande d'accès pour laquelle il y a une présomption de refus (c.-à-d., qui est en retard par rapport à la date limite prévue par la Loi). Autrement, le Commissariat envoie une lettre au cadre supérieur de l'institution réitérant la demande de manière officielle.

De même, dans le cas de plaintes concernant les longues prorogations de délai, le Commissariat envoie une lettre officielle exigeant un délai inférieur à la prorogation pour laquelle l'institution communiquera une réponse au demandeur. Ces deux approches se sont revélées utiles pour accélérer le processus d'enquête et faire en sorte que les demandeurs obtiennent une réponse plus rapidement, et un nombre plus important de documents dans certains cas.

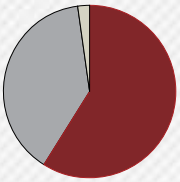
Commissariat découvre une preuve d'infraction, il peut divulguer cette information au procureur général du Canada.

Lorsqu'une institution refuse de suivre ses recommandations relatives à une plainte, le Commissariat peut, avec le consentement du plaignant, adresser une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale. En 2012-2013, le Commissariat a introduit cinq causes devant la Cour fédérale et il est intervenu à plusieurs reprises dans des affaires débattues devant les tribunaux.

AUTRES STATISTIQUES IMPORTANTES

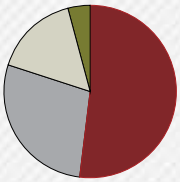
PLAINTES ENREGISTRÉES, DU 1ER AVRIL 2012 AU 31 MARS 2013

Par type de plaintes



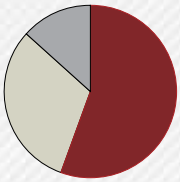
- **59 % (944)** Plaintes de refus
- **39 % (615)** Plaintes administratives
- **2 % (37)** Plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet

Répartition des plaintes administratives



- **52 % (319)** Plaintes de retard
- **28 % (173)** Plaintes de prorogation de délai
- **16 % (96)** Plaintes de divers sujets
- **4 % (27)** Plaintes de frais

Répartition des plaintes de refus



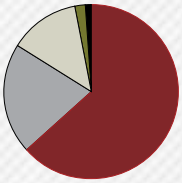
- **55 % (515)** Exceptions*
- **31 % (296)** Pas de document/ réponse incomplète
- **14 % (133)** Délégation spéciale**

* Comprend les exclusions prévues aux articles 68, 68.1 et 68.2 de la Loi
** Plaintes à propos de renseignements ayant trait à des questions délicates liées à la sécurité nationale, aux affaires internationales et à la défense

Parmi les 1 596 plaintes que le Commissariat a reçues en 2012-2013, 39 % étaient des plaintes administratives, alors que 59 % étaient des plaintes de refus (les 2 % restant correspondaient à des plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet). Le rapport entre les plaintes administratives et les plaintes de refus a varié un peu comparativement à 2011-2012, alors qu'il était de 30:68.

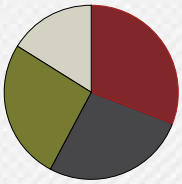
RÉSULTAT PAR TYPE DE PLAINTES, DANS LE CAS DES DOSSIERS FERMÉS ENTRE LE 1ER AVRIL 2012 ET LE 31 MARS 2013

Résultats des plaintes administratives
563 plaintes



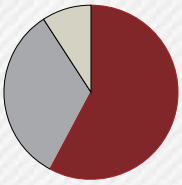
- **64 % (359)** Bien fondée, réglée sans recommandations
- **21 % (118)** Discontinuée
- **13 % (71)** Non fondée
- **2 % (9)** Résolue
- **1 % (4)** Bien fondée avec recommandations – reglée
- **0 %* (2)** Bien fondée avec recommandations – non réglée

Résultats des plaintes de refus
1 026 plaintes



- **31 % (314)** Bien fondée, réglée sans recommandations
- **27 % (274)** Non fondée
- **26 % (271)** Discontinuée
- **16 % (162)** Résolue
- **0 %* (3)** Bien fondée avec recommandations – non réglée
- **0 %* (2)** Bien fondée avec recommandations – reglée

Résultats des plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet
33 plaintes



- **58 % (19)** Non fondée
- **33 % (11)** Discontinuée
- **9 % (3)** Bien fondée, réglée sans recommandations

* Les pourcentages sont arrondis au chiffre entier le plus près.

En général, le rapport entre les plaintes réglées avec conclusions et les plaintes discontinuées a varié : 75:25 en 2012-2013 par rapport à 45:55 en 2011-2012; ce rapport est très semblable au rapport classique de 70:30 observé au cours des exercices précédents. Cette situation découle du recours croissant du Commissariat à la catégorie plaintes « resolues », principalement pour les plaintes de refus (16 % des résultats par rapport à 2 % en 2011-2012). Un autre changement important est celui du pourcentage des plaintes administratives qui étaient fondées et qui ont été réglées sans recommandations (64 % en 2012-2013 par rapport à 55 % au cours de l'exercice précédent). Le résultat des plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet a été différent au cours de l'exercice 2012-2013 par rapport à l'exercice précédent : 58 % étaient non fondées (38 % en 2011-2012) et 9 % étaient fondées et ont été réglées sans recommandations (19 % en 2011-2012).

NOUVELLES PLAINTES EN 2012-2013, 15 PREMIÈRES INSTITUTIONS*

Agence du revenu du Canada	336
Gendarmerie royale du Canada	125
Citoyenneté et Immigration Canada	109
Affaires étrangères et Commerce international Canada	83
Défense nationale	72
Transports Canada	72
Agence des services frontaliers du Canada	63
Service correctionnel du Canada	57
Bureau du Conseil privé	52
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	45
Société Radio-Canada	45
Santé Canada	37
Industrie Canada	36
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	35
Agence canadienne d'inspection des aliments	26
Autres (74 institutions)	403
Total	**1 596**

* Comprend 17 plaintes déposées par la commissaire

Le nombre d'institutions au sujet desquelles le Commissariat a reçu des plaintes en 2012-2013 est passé à 89, par rapport à 88 au cours de l'exercice précédent. Les changements importants au sein des 15 premières institutions ont touché la GRC, qui est passée de la quatrième à la deuxième place, et la SRC, qui est passée de la troisième à la dixième place. Postes Canada et le ministère de la Justice du Canada ne figurent plus parmi les 15 premières institutions, alors que Transports Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments se sont ajoutés à la liste. L'ARC est encore de loin l'institution visée par le nombre de plaintes le plus élevé, alors que les plaintes à l'égard de la GRC ont bondi de 84 %.

PLAINTES RÉGLÉES AVEC CONCLUSIONS EN 2012-2013, PAR INSTITUTION*

	Total	Fondées	Non fondées
Agence du revenu du Canada	179	146	33
Citoyenneté et Immigration Canada	96	50	46
Gendarmerie royale du Canada	69	57	12
Service correctionnel du Canada	65	41	24
Affaires étrangères et Commerce international Canada	59	34	25
Société Radio-Canada	56	40	16
Défense nationale	47	21	26
Santé Canada	38	31	7
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	32	16	16
Transports Canada	27	22	5
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	26	16	10
Bureau du Conseil privé	23	14	9
Ministère de la Justice du Canada	21	13	8
Environnement Canada	21	13	8
Agence des services frontaliers du Canada	20	14	6
Autres (57 institutions)	272	159	113
Total	**1 051**	**687**	**364**

* Comprend cinq plaintes déposées par la commissaire

Cette liste présente les résultats des plaintes à l'égard des 15 institutions pour lesquelles le Commissariat a établi le plus de conclusions en 2012-2013. À l'exception de la Défense nationale, toutes les institutions ont reçu un nombre plus élevé de plaintes fondées que de plaintes non fondées, parmi les plaintes qui ont été réglées.

2. ASSURER LA CONFORMITÉ À LA LOI

L'activité principale du Commissariat consiste à enquêter sur les plaintes, à l'appui de sa mission qui est de défendre et de protéger le droit du public d'accéder à l'information du secteur public. Au cours de ses enquêtes, le Commissariat a rencontré des problèmes nouveaux et complexes — dont certains sont mentionnés dans les résumés ci-dessous.

Le Commissariat a aussi découvert certaines sources de préoccupation quant à l'état du régime d'accès à l'information à l'échelle fédérale, particulièrement en lien avec les plaintes administratives de base. Parmi ces dernières, il y avait un certain nombre de plaintes à propos des très longues prorogations de délai. Dans une lettre, au ton relativement conciliant, que le Commissariat a reçue cette année au sujet d'un long délai de réponse à une demande, le plaignant se questionnait à savoir si le processus [d'accès à l'information] auquel il était soumis respectait effectivement le but du programme (voir l'encadré à droite).

CONTEXTE DES ENQUÊTES

Le Commissariat a reçu 9 % plus de plaintes en 2012-2013 que l'année précédente. Le nombre de plaintes administratives a également affiché une hausse de 42 % par rapport à 2011-2012.

Cela indique un net recul du système d'accès à l'information et la difficulté qu'ont les institutions à respecter leurs obligations fondamentales en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, comme le respect des délais imposés par la Loi en ce qui concerne la réponse aux demandes, ou le respect des procédures convenables relatives aux prorogations de délai.

UN PLAIGNANT SE DEMANDE SI LES COMMENTAIRES SUIVANTS REFLÈTENT CE QUE DOIVENT ESPÉRER LES CANADIENS DU SYSTÈME D'ACCÈS À L'INFORMATION?

J'aimerais signaler mes préoccupations concernant ma demande [d'accès à l'information]. […] Je n'ai toujours pas reçu les renseignements demandés 18 mois plus tard. […]

Je ne connais pas le temps exact nécessaire pour accorder une approbation finale, mais j'ai dépensé beaucoup d'argent et j'ignore quand je recevrai le CD des documents demandés — et la pertinence de ces documents au moment de leur réception.

Je ne suis simplement pas certain que le processus [d'accès à l'information] auquel je suis soumis respecte réellement le but du programme.

Le problème le plus évident, c'est la longue période d'attente. […]

J'aimerais […] savoir si vous estimez que mon expérience (jusqu'à présent) respecte l'esprit et le but du processus [d'accès à l'information] en place pour les Canadiens. Si vous pouvez influer sur le cheminement et la résolution de ma demande, ce serait grandement apprécié. [traduction]

LES ENQUÊTES ADMINISTRATIVES INDIQUENT QUE LES INSTITUTIONS NE RÉUSSISSENT PAS À REMPLIR LEURS OBLIGATIONS FONDAMENTALES EN VERTU DE LA LOI

MANQUE DE RESSOURCES

Les institutions sont tenues, en vertu de la Loi, de répondre aux demandes d'accès à l'information et, par conséquent, la fonction d'accès doit être dotée des ressources nécessaires. Toutefois, dans le cadre de nombreuses enquêtes cette année, les institutions ont déclaré ne pas disposer de suffisamment de personnel, tant du côté du bureau d'accès à l'information que du côté des programmes (experts en la matière), pour répondre convenablement aux nombreuses demandes d'accès à l'information reçues.

Un cas particulièrement important illustrant cette situation se rapportait à l'incapacité de **Parcs Canada** de respecter un nouveau délai pour répondre à une demande concernant des documents relatifs à l'annonce selon laquelle l'île de Sable deviendrait une réserve de parc national du Canada. L'enquête du Commissariat a permis de révéler que les agents de l'accès à l'information n'avaient entrepris aucune démarche par rapport à la demande pendant 11 mois; ils n'avaient ni traité les documents ni lancé les consultations nécessaires. Parcs Canada a avisé le Commissariat que les causes fondamentales de ce retard étaient la lourde charge de travail et le manque de personnel au sein de l'institution. Les compressions ont été aggravées par l'élimination de certains bureaux régionaux, ce qui a semé la confusion quant à l'endroit où les documents devaient être envoyés par les agents de l'accès à l'information pendant l'étape d'approbation finale. En raison de la lourdeur des processus d'approbation et de la pénurie de ressources internes, Parcs Canada a raté de plus de 11 mois le délai prescrit par la Loi.

Une autre institution, la **Gendarmerie royale du Canada** (GRC), manquait tellement de personnel qu'elle n'était même pas en mesure d'accuser réception des demandes d'accès dans un délai de 30 jours, délai durant lequel elle aurait dû fournir une réponse (voir l'encadré ci-dessous pour un exemple de réponse). Cette situation a gêné la capacité d'enquêter du Commissariat, car le plaignant ne pouvait même pas lui fournir de numéros de dossier pour les demandes. Le Commissariat a constaté que le nombre de plaintes administratives qu'il a reçues au sujet de la GRC a plus que triplé de 2011-2012 à 2012-2013. Le Commissariat a tenu un certain nombre de rencontres avec la GRC, et un plan a été mis en place pour donner suite à ses préoccupations. Le Commissariat surveillera de près l'efficacité du plan et le rendement de la GRC.

AUTRES CAS D'INSUFFISANCE DES RESSOURCES

Le Commissariat a décelé d'autres cas où le bureau d'accès et les secteurs de programme ne disposaient pas de suffisamment d'employés pour répondre aux demandes en temps opportun.

Par exemple, en ce qui concerne Transports Canada (voir la rubrique « Longues prorogations de délai » ci-dessous), il a fallu environ une année pour qu'un secteur en particulier fournisse des documents en raison d'une pénurie de personnel. De plus, le bureau d'accès avait déclaré au départ ne pouvoir répondre à la demande que plus de deux mois après la date limite, encore, en raison du manque de ressources. De même, Santé Canada (voir la rubrique « Non-respect des dates d'engagement » ci-dessous) a mentionné le manque de ressources comme étant la principale raison pour laquelle une demande n'avait pas été traitée pendant un certain nombre de mois et les consultations non entamées dans les délais prévus.

À la lumière de ces circonstances, la commissaire a présenté des recommandations aux deux ministres sur la nécessité de doter la fonction d'accès de ressources adéquates, recommandations qui ont été acceptées par les ministres.

RÉPONSE INSATISFAISANTE

Dans la réponse communiquée en avril 2013 à une demande présentée en septembre 2012, la GRC a répondu ce qui suit au plaignant :

« Malheureusement, nous avons un énorme arriéré en raison du nombre élevé de demandes et de leur complexité. À ce moment-ci, nous sommes incapables de vous donner un délai quant au règlement de votre demande, mais elle en est à mi-chemin du processus. » [traduction]

LONGUES PROROGATIONS DE DÉLAI

La *Loi sur l'accès à l'information* permet aux institutions de proroger le délai prescrit en vue d'effectuer des recherches et de traiter un grand nombre de documents (alinéa 9(1)a)) et de consulter d'autres institutions (alinéa 9(1)b)) ainsi que des tiers (alinéa 9(1)c)). Cependant, la Loi ne précise pas la durée recommandée pour ces prorogations; elle prévoit qu'elles doivent être « d'une période que justifient les circonstances » (paragraphe 9(1)).

Le Commissariat a enquêté sur une plainte relative à une prorogation de 540 jours à laquelle à eu recours **Transports Canada** pour répondre à une demande concernant des documents en lien avec l'élaboration d'une déclaration conjointe entre le Canada et les États-Unis sur la sécurité et la concurrence.

L'enquête a permis de conclure que la prorogation invoquée par Transports Canada en vertu de l'alinéa 9(1)a) n'était pas valide puisque cette institution n'avait pas démontré qu'il y avait un grand nombre de documents à traiter, ou encore que les recherches à effectuer pour trouver les documents entraveraient de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. Le Commissariat a également établi que la prorogation prise en vertu de l'alinéa 9(1)b) était déraisonnable, car Transports Canada n'avait entrepris aucune démarche pour lancer les consultations pendant presque une année suivant la réception de la demande. Cette situation était principalement attribuable à la réticence d'un secteur en particulier à fournir des documents considérés comme étant de nature délicate. De plus, il n'existait aucun mécanisme de suivi efficace pour l'attribution des tâches dans le bureau d'accès à l'information.

Lorsque le Commissariat a demandé à Transports Canada de lui donner une date d'engagement, les agents ont déclaré ne pouvoir répondre à la demande que plus de deux mois après l'échéance du délai prorogé prévu par la Loi. Étant donné ses conclusions concernant la prorogation de délai, le Commissariat n'a pas voulu accepter une date ultérieure à celle à laquelle l'institution était tenue de donner une réponse. En conséquence, la commissaire a adressé une lettre au ministre, qui s'est engagé à donner une réponse à la demande un mois avant l'échéance du délai prorogé.

Le Commissariat a également mené une enquête sur un dossier où la prorogation de délai était plus de deux fois plus longue que celle prise par Transports Canada. L'institution en cause, la **Défense nationale**, a eu recours à une prorogation de 1 100 jours pour lui permettre de répondre à une demande d'information concernant la vente de biens militaires excédentaires à l'Uruguay. Cette prorogation de délai d'un peu plus de trois ans est l'une des plus longues de l'histoire récente, selon le Commissariat. La prorogation comprenait 230 jours pour traiter les 3 000 pages qui s'appliquaient à la demande et 880 jours pour consulter d'autres institutions fédérales.

Au cours de l'enquête du Commissariat sur la plainte qui s'en est suivie, la Défense nationale n'a pas été en mesure de justifier les 230 jours déclarés aux fins de traitement des documents pertinents. On a également informé le Commissariat du fait que les consultations de la Défense nationale dureraient, en réalité, approximativement 160 jours, ce qui est bien en-deçà des 880 jours déclarés pour la prolongation nécessaire à cette fin. Par conséquent, le Commissariat a confirmé l'opinion du plaignant que la prorogation était entièrement déraisonnable et donc invalide puisque le paragraphe 9(1) exige que les prorogations soient d'une durée raisonnable « que justifient les circonstances ». Le Commissariat a recommandé au ministre de donner une réponse dans les 90 jours suivant l'achèvement prévu de la consultation en suspens. La recommandation a été rejetée et, comme il avait obtenu le consentement du demandeur, le Commissariat a déposé une demande en révision judiciaire devant la Cour fédérale (voir page 30).

NON-RESPECT DES DATES D'ENGAGEMENT

L'une des façons dont le Commissariat tente de régler les plaintes concernant les longues prorogations de délai consiste à obtenir un plan de travail et une date à laquelle une institution s'engage officiellement à répondre à une demande. Une fois cette date précise fixée, le Commissariat considère généralement son dossier d'enquête comme étant résolu. En 2012-2013, le Commissariat a enquêté sur plusieurs plaintes ayant trait au fait que les institutions n'avaient pas respecté la date d'engagement ou avaient refusé d'en fixer une.

Par exemple, **Santé Canada** a reçu une demande en novembre 2010 concernant des documents relatifs à une publicité à la télévision sur l'obésité infantile et les boissons sucrées. L'institution n'a pas demandé une prorogation de délai. La demande est donc arrivée à échéance en janvier 2011. En mars 2011, une plainte a été déposée auprès du Commissariat.

Au cours de son enquête, le Commissariat a constaté que la demande avait été mise de côté durant de longues périodes et que les consultations exigées n'avaient pas été lancées dans les délais prévus. À maintes reprises, le Commissariat a demandé à Santé Canada de lui fournir un plan de travail et une date d'engagement. En fin de compte, la commissaire a décidé qu'il était nécessaire d'écrire à la ministre afin de lui demander de s'engager à donner une réponse au demandeur au plus tard à la fin de juin 2012. La commissaire a également formulé certaines recommandations, notamment que les consultations soient lancées dans les délais prévus et que Santé Canada s'assure du traitement le plus rapide possible des demandes d'accès. En réponse, la ministre a accepté de fournir une réponse au plus tard à la date recommandée et de prendre des mesures en vue d'améliorer le traitement des demandes d'accès.

Malheureusement, après avoir transmis les résultats de son enquête au plaignant, le Commissariat a constaté que l'institution ne serait pas en mesure de respecter sa date d'engagement. Dans le cadre de discussions ultérieures avec les membres de la haute direction de Santé Canada, la commissaire a souligné l'importance de respecter une date d'engagement, particulièrement après son acceptation par le ministre. Le respect d'une telle entente est essentiel à l'exécution efficace du rôle d'ombudsman joué par la commissaire, comme le prévoit la Loi. Au bout du compte, Santé Canada a répondu à la demande environ un mois après la date d'engagement.

DÉFAUT DE RÉPONDRE AVEC EXACTITUDE AUX DEMANDES EN OMETTANT DE RÉCUPÉRER LES DOCUMENTS

Les enquêtes menées en 2012-2013 ont révélé que les agents de l'accès à l'information ne récupéraient pas les documents lorsqu'ils estimaient que ceux-ci feraient l'objet d'exceptions ou d'exclusions en vertu de diverses dispositions de la Loi. Le défaut de récupérer les documents en cause a entraîné la communication de réponses inexactes et incomplètes aux demandeurs.

Par exemple, le Commissariat a enquêté sur plus d'une douzaine de plaintes concernant le recours de la **Société Radio-Canada** (SRC) à son unique exclusion énoncée à l'article 68.1. Au moment du traitement des demandes, la SRC disposait d'une ligne directrice lui permettant d'invoquer l'article 68.1 sans recueillir ou examiner les documents pertinents lorsque les agents estimaient que la demande concernait, à première vue, des renseignements se rapportant aux activités de journalisme, de création ou de programmation de la SRC. Au lieu de récupérer les documents en question, les agents répondaient simplement aux demandeurs que les documents étaient exclus. Les demandeurs se plaignaient par la suite au Commissariat.

La SRC a modifié cette ligne directrice à l'automne 2011. De plus, en novembre 2011, la Cour d'appel fédérale a confirmé que la SRC (et par extension toutes les institutions) doit récupérer la totalité des documents pertinents pour les demandes d'accès avant de déterminer si certaines exceptions ou exclusions s'appliquent et doit évaluer si des prélèvements sont nécessaires [c.-à-d. s'il est nécessaire de retrancher certains éléments du texte].

À la suite de l'intervention du Commissariat, la SRC a retiré son recours à l'article 68.1 et a mené des recherches supplémentaires pour trouver des documents pertinents. Le Commissariat a conclu que, dans plusieurs cas, la SRC avait répondu que le « document » était exclu alors qu'il était en fait inexistant. Les demandeurs ont donc obtenu des réponses inexactes, des plaintes superflues ont été déposées auprès du Commissariat, et des ressources publiques ont été gaspillées.

Toutefois, le Commissariat peut maintenant faire état du fait que les agents de la SRC récupèrent et traitent tous les documents qui s'appliquent aux demandes présentées en vertu de la Loi. Ils évaluent également la possibilité de prélever et de divulguer des renseignements, comme l'exige la Loi.

Dans un autre cas, un demandeur voulait obtenir l'accès à tous les rapports d'enquêtes disciplinaires concernant des employés, établis par le **Service correctionnel du Canada** (SCC), dans la région du Pacifique en 2006 et en 2007. Le SCC a refusé de communiquer l'ensemble des documents en vertu du paragraphe 19(1), soit l'exception obligatoire relative aux renseignements personnels. Le demandeur s'est plaint auprès du Commissariat au sujet de ce refus, en soulignant que des versions expurgées de documents semblables avaient été fournies par le SCC dans le passé.

Dans le cadre de son enquête, le Commissariat a demandé d'obtenir une copie de l'ensemble des documents à maintes reprises. Le SCC a déclaré que les documents étaient conservés dans des dossiers papier distincts et que leur récupération nécessiterait une recherche dans des centaines de dossiers. Après avoir examiné les documents de l'institution en lien avec le traitement de la demande, il est apparu que le bureau d'accès à l'information n'avait jamais récupéré les documents; il avait simplement examiné des échantillons de documents semblables. Le Commissariat a examiné ces échantillons et conclu que le SCC aurait pu éliminer certains renseignements qui auraient permis d'identifier les personnes en cause, et divulguer les autres renseignements.

En fin de compte, le SCC a informé le Commissariat que les documents concernés, qui auraient été âgés de plus de deux ans, avaient été jetés même si son enquête était en cours.

Le rapport du Commissariat à l'intention du plaignant a établi que le SCC n'avait pas répondu convenablement à la demande, car il avait omis de récupérer les documents demandés, n'avait pas répondu de façon appropriée aux enquêtes du Commissariat, avait jeté des documents pertinents pour une demande d'accès même s'il savait que l'enquête était en cours et que le Commissariat avait demandé d'obtenir une copie des documents, et avait entièrement manqué à son obligation de prêter assistance au demandeur. En effet, le défaut du SCC de récupérer et de préserver les documents a définitivement porté atteinte aux droits du demandeur en vertu de la Loi.

Le SCC a assuré le Commissariat qu'il récupère et traite maintenant tous les documents pouvant s'appliquer à une demande, même lorsque ceux-ci peuvent faire l'objet d'une exception parce qu'il s'agit de renseignements personnels.

MANQUEMENT COMPLET À L'OBLIGATION DE PRÊTER ASSISTANCE

Les cas de manque de conformité aux obligations fondamentales de la Loi, y compris les cas décrits ci-dessus, montrent que les institutions gouvernementales n'ont pas respecté leur obligation de prêter assistance, comme il est énoncé au paragraphe 4(2.1) de la Loi. Entre autres, en vertu de cette obligation d'assistance, les institutions sont tenues de faire tous les efforts raisonnables pour prêter assistance à un demandeur, et de répondre à une demande de façon précise et en temps utile.

L'une des enquêtes du Commissariat a permis de révéler une omission particulièrement importante de la part d'une institution qui n'a pas respecté son obligation de prêter assistance. L'institution en cause, **Affaires autochtones et Développement du Nord Canada** (AADNC), a donné une réponse incomplète à un demandeur qui voulait obtenir des renseignements sur le Programme d'approvisionnement alimentaire par la poste. Lorsque le demandeur a signalé des documents particuliers qui n'avaient pas été récupérés, AADNC a insisté pour qu'il présente une nouvelle demande, en précisant ce qui suit : « Étant donné la quantité de renseignements, nous estimons que cela dépasse l'obligation de prêter assistance ». Même si le Commissariat a montré aux agents d'accès d'AADNC la liste détaillée des documents du plaignant, ils n'ont toutefois pas accepté de mener d'autres recherches pour trouver les documents. L'envoi d'une lettre officielle subséquente n'a donné aucun résultat. En fin de compte, le plaignant a obtenu les documents supplémentaires après avoir présenté une deuxième demande. Lorsque le Commissariat a examiné les documents, il a conclu qu'ils s'appliquaient à la première demande et que le demandeur n'aurait pas eu à présenter une demande subséquente.

Le Commissariat a conclu qu'en raison de son refus obstiné de récupérer les documents pertinents, même en présence d'une preuve de leur existence, ainsi que de son insistance pour que le plaignant présente une deuxième demande, AADNC a pleinement manqué à son obligation d'assistance.

EXCEPTIONS ET DÉCISIONS DISCRÉTIONNAIRES

RÉPERCUSSIONS DE LA *LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ*

De nombreuses modifications ont été apportées à la *Loi sur l'accès à l'information* à la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur la responsabilité* en 2006. Ces modifications ont eu pour effet d'ajouter à la Loi des institutions et des exceptions propres aux institutions.

Définition de « administration »

Postes Canada et la Société Radio-Canada (SRC) sont deux des institutions qui sont devenues assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* à la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Une nouvelle exception (article 18.1) a été ajoutée à la *Loi sur l'accès à l'information* relativement aux renseignements commerciaux confidentiels « appartenant à » des institutions particulières, y compris Postes Canada. Une nouvelle exclusion (article 68.1) a été ajoutée à la Loi pour les renseignements relatifs aux activités de journalisme, de création ou de programmation de la SRC. Cependant, ces deux dispositions sont assujetties à une exception pour les renseignements relatifs à « l'administration » de ces institutions. Bien que l'article 3.1 de la Loi offre des exemples de renseignements relatifs à « l'administration » d'une institution, la liste d'exemples n'est pas exhaustive, et l'absence de définition de ce terme a donné lieu à un certain nombre de plaintes auprès du Commissariat.

Article 18.1 de la Loi

Postes Canada a reçu une demande de documents concernant ses règles d'approvisionnement. En réponse, l'institution a appliqué l'article 18.1 afin d'exempter la plupart des dossiers pertinents, soit deux ensembles de lignes directrices à l'intention des employés.

Dans le cadre de son enquête, le Commissariat s'est demandé si les lignes directrices à l'intention des employés de Postes Canada, dans le contexte de l'évaluation des réponses à un appel d'offres, constituaient des renseignements « commerciaux ». En fin de compte, le Commissariat a conclu que les lignes directrices ne constituaient pas des renseignements commerciaux. Le Commissariat a également conclu que même s'il s'agissait de renseignements commerciaux, ils s'appliquaient à « l'administration » de Postes Canada, car ils servaient de mécanisme visant à garantir des pratiques de saine gestion. Pour en arriver à cette conclusion, le Commissariat a consulté la définition du mot « administration » du dictionnaire, dans laquelle figurait notamment l'énoncé suivant, « action ou manière de gérer (des affaires privées ou publiques) » qui constitue un concept très large. Au bout du compte, Postes Canada a communiqué les documents sans exception.

Article 16.5

L'article 16.5 est une autre nouvelle exception qui a donné lieu à des plaintes adressées au Commissariat. Cet article exempte les renseignements créés aux fins de divulgation en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ou les renseignements créés au cours d'une enquête sur une divulgation en vertu de cette loi.

Le Commissariat a enquêté sur une plainte contre **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** (TPSGC) concernant son refus de divulguer des rapports liés à des cas d'actes répréhensibles en milieu de travail. Au cours de son enquête, le Commissariat a déterminé que l'article 16.5 pouvait s'appliquer non seulement aux renseignements créés au cours d'une quelconque enquête sur une divulgation menée en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, mais aussi à ceux créés au cours d'autres types d'enquêtes menées en vertu de différentes lois, pourvu que ces enquêtes visent des divulgations en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Après avoir étudié la question de façon approfondie, le Commissariat a conclu que, pourvu que l'enquête se soit déroulée en raison d'une divulgation en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, l'article 16.5 pourrait s'appliquer. Le Commissariat a donc conclu que TPSGC avait appliqué l'article 16.5 de façon appropriée. Cependant, il est à noter que le Commissariat n'a été en mesure d'en arriver à cette conclusion qu'après avoir eu des difficultés à obtenir une copie des documents pertinents de TPSGC.

Bref, l'agent supérieur de la divulgation de TPSGC s'est opposé à donner au bureau d'accès à l'information une copie des documents pertinents et tout au long de l'enquête, il a également indiqué qu'il était réticent à fournir au Commissariat une copie des documents. Bien que le Commissariat comprenne que, dans certains cas, les renseignements pertinents liés aux demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pourraient être perçus comme étant de nature délicate, le bureau de l'accès à l'information d'une institution doit néanmoins pouvoir y accéder pour traiter la demande et veiller à ce que les prélèvements possibles soient effectués au besoin, conformément à l'article 25 de la Loi. Les renseignements doivent également être fournis au Commissariat afin qu'il puisse mener son enquête de façon indépendante et en secret.

AUTRES EXCEPTIONS IMPORTANTES : L'ARTICLE 19 (RENSEIGNEMENTS PERSONNELS)

Chaque année, l'exception la plus couramment appliquée au sujet de laquelle le Commissariat reçoit des plaintes est l'article 19 de la Loi. Cette disposition s'applique aux renseignements personnels au sujet de personnes, autres que le demandeur, qui figurent dans les documents. Afin d'appliquer le paragraphe 19(1) de manière convenable, les institutions doivent prouver que les renseignements correspondent à la définition de « renseignements personnels » énoncée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ainsi, les renseignements doivent concerner une personne identifiable. Par ailleurs, ils ne doivent pas être visés par les exceptions à la définition de « renseignements personnels » figurant aux alinéas 3j) à 3m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. De plus, l'institution doit déterminer si certaines conditions qui permettraient la divulgation de renseignements personnels s'appliquent. Il s'agirait, entre autres, de déterminer si les renseignements sont publics, si la personne à laquelle les renseignements sont liés pourrait consentir à la divulgation des renseignements ou si les renseignements justifient leur divulgation dans l'intérêt du public.

Divulgation de l'identité d'une personne ayant commis un acte répréhensible dans un rapport du commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada

Le **commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada** (CISPC) a publié un rapport concernant des allégations d'actes répréhensibles au sein de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC). Ni le nom du destinataire du rapport ni le nom de la personne visée ne figuraient pas dans le rapport. En réponse à une demande d'accès à l'identité de ces personnes, le CISPC a exempté ces renseignements conformément au paragraphe 19(1) de la Loi. Dans une plainte reçue au Commissariat à l'information, le demandeur a soutenu que les renseignements devraient être divulgués conformément à l'alinéa 19(2)c), qui englobe la divulgation conformément à l'alinéa 8(2) m) (divulgation dans l'intérêt du public) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissariat a convenu que l'identité du destinataire du rapport, le président–directeur général de RHDCC, devrait être divulguée, car le rapport était lié à son poste ou à ses fonctions à titre d'employé du gouvernement, et par conséquent, l'identité de cette personne était visée par l'exception à la définition de renseignements personnels figurant à l'alinéa 3(j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissariat a ensuite examiné si l'institution avait exercé de manière convenable son pouvoir discrétionnaire conformément au paragraphe 19(2) et, plus précisément, à l'alinéa 19(2)c), qui englobe l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'alinéa 8(2)m) permet la divulgation de

renseignements personnels lorsque « des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée ». Le pouvoir discrétionnaire de divulgation conformément à l'alinéa 8(2)m) est toutefois assujetti à toute autre loi du Parlement. Comme la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* prévoit que l'identité de la personne visée par un rapport ne peut être divulguée que conformément aux dispositions de cette loi, le Commissariat a conclu que les alinéas 19(2)c) et 8(2)m) ne s'appliquaient pas aux renseignements visés par son enquête. Par conséquent, le seul mécanisme lié à l'intérêt public permettant au CISPC de révéler l'identité de la personne visée par un rapport sur des actes répréhensibles figure dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Finalement, le CISPC a divulgué l'identité du président-directeur-général à qui le rapport était destiné, mais il n'a pas dévoilé l'identité de la personne visée par le rapport.

Signatures

Un problème récurrent dans le cadre des enquêtes du Commissariat consiste à établir si la signature d'un employé du gouvernement, apposée sur des documents créés dans le cadre de ses fonctions officielles, constitue des « renseignements personnels ». Quoique le Commissariat soit d'avis qu'une signature constitue un renseignement sur une personne identifiable, il est également d'avis que la signature d'un employé du gouvernement, apposée dans le cadre de ses fonctions officielles, s'inscrit dans l'exception à la définition de renseignements personnels figurant à l'alinéa 3(j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Dans un cas cette année, le **Bureau du Conseil privé** a exempté les signatures et les initiales de différents hauts fonctionnaires figurant sur une note d'information transmise au premier ministre, en 2008. À la suite de son enquête, le Commissariat a conclu que ces personnes avaient apposé leur signature, qui figurerait sur la correspondance officielle et des fiches d'acheminement, afin d'indiquer qu'ils avaient vu et approuvé la note d'information dans un contexte professionnel. Le Commissariat a également noté que la présence ou l'absence de signatures ou d'initiales constituent un renseignement important dans le contexte de la reddition de comptes de la part du gouvernement. Comme elle n'était pas persuadée que les signatures avaient été retenues à juste titre, la commissaire a recommandé au greffier du Conseil privé de divulguer les renseignements. Quoique le greffier n'ait pas accepté les recommandations de la commissaire, la plupart des signatures ont été divulguées par la suite avec le consentement des personnes visées. Le demandeur a convenu de régler la plainte à la suite de la réception des renseignements supplémentaires.

Renseignements commerciaux de base de tiers

Une autre question ayant fait l'objet d'une enquête en 2012-2013 consistait à déterminer dans quelle mesure les renseignements professionnels généraux des personnes constituent des renseignements personnels. Cette question a été soulevée lors de l'enquête sur une plainte concernant le refus par **Ressources naturelles Canada** de divulguer le nom, le titre professionnel et les coordonnées professionnelles de base de personnes travaillant pour une entité non gouvernementale qui aurait possiblement reçu des données de Ressources naturelles Canada.

Lors de l'étude de cette question, le Commissariat a noté que la Cour d'appel fédérale a tranché que les « renseignements personnels » doivent être compris comme étant des renseignements qui relèvent du « droit d'un individu à la vie privée », droit qui à son tour « fait appel aux notions d'intimité, d'identité, de dignité et d'intégrité de la personne ».

Conformément à cette jurisprudence, le simple fait que certains individus aient pu recevoir des renseignements dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions professionnelles, et qu'il y était fait mention du titre professionnel et des coordonnées professionnelles de base de ces personnes, a porté le Commissariat à conclure que les renseignements étaient de nature professionnelle et non personnelle et qu'ils ne faisaient pas partie du droit à la vie privée que le paragraphe 19(1) est censé protéger.

Par conséquent, le Commissariat a recommandé au ministre de divulguer les renseignements en cause. Le ministre n'a pas accepté la recommandation. Le Commissariat a reçu du demandeur l'autorisation de soumettre la décision du ministre à un contrôle judiciaire. Le Commissariat présentera un compte-rendu de cette procédure dans son rapport annuel de 2013-2014.

EXERCICE DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

Au cours des dernières années, les tribunaux se sont penchés sur les exigences relatives à l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans le contexte de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissariat a examiné ces décisions et exige maintenant de la part des institutions une reddition de comptes plus précise sur la manière dont ils exercent leur pouvoir discrétionnaire conformément à la Loi. Plus précisément, le Commissariat exige maintenant que les institutions lui indiquent qui a exercé le pouvoir discrétionnaire ainsi que les facteurs dont cette personne a tenu compte. Le Commissariat examine ces facteurs et détermine si le pouvoir discrétionnaire a, selon lui, été exercé de manière raisonnable.

Questions ayant trait à la sécurité nationale

En 2011, la Cour fédérale a rendu une décision clé au sujet de l'exercice du pouvoir discrétionnaire quand il s'agit de dossiers historiques touchant des questions ayant trait à la sécurité nationale. Dans cette décision, confirmée ultérieurement en appel, la Cour a énuméré un certain nombre de facteurs dont les institutions doivent tenir compte dans ce contexte. Cette décision a eu une incidence très positive sur l'accès qu'ont les Canadiens à leurs dossiers historiques. Plus précisément, le Commissariat note une enquête menée à la suite du refus par **Bibliothèque et Archives Canada** (BAC) de divulguer les renseignements recueillis par la GRC au sujet du critique littéraire, professeur et éditeur Northrop Frye, décédé en 1991. Conformément à la décision de la Cour et à l'enquête du Commissariat, BAC, en collaboration avec le Service canadien du renseignement de sécurité, a entrepris un réexamen complet des dossiers visés. À la suite de ce réexamen et de questions supplémentaires de la part du Commissariat, BAC a divulgué beaucoup plus de renseignements au plaignant en raison du temps écoulé et de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Un certain nombre de dossiers dont le Commissariat a été saisi ont fait l'objet de réexamens semblables à la suite desquels les institutions ont divulgué beaucoup plus de renseignements.

Facteurs pertinents à prendre en compte dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire

Comme l'ont indiqué les tribunaux, l'exercice du pouvoir discrétionnaire doit être raisonnable et reposer uniquement sur des considérations pertinentes.

Dans le contexte d'une demande déposée auprès du **Bureau du Conseil privé** (BCP) visant l'ensemble des renseignements du dossier du demandeur lui-même qui avait posé sa candidature à un poste pourvu par le gouverneur en conseil, le BCP a refusé de divulguer les renseignements liés à l'évaluation de la candidature du demandeur. Bien que ces renseignements soient les renseignements personnels du demandeur lui-même, le BCP a appliqué une exemption discrétionnaire, prévue à l'article 21 de la Loi (avis et recommandations au gouvernement), pour ne pas divulguer les renseignements en cause. Quoique le Commissariat n'était pas persuadé que les renseignements constituaient un avis ou des recommandations au gouvernement, il a également examiné si le BCP avait exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable.

Dans le cadre de son enquête, le Commissariat a noté que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne comporte pas de disposition semblable à l'article 21 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par conséquent, le Commissariat a conclu que même si le BCP avait appliqué l'article 21 de manière convenable (ce qui n'a pas été le cas, selon le Commissariat), il n'était pas raisonnable de continuer de retenir les renseignements auxquels le demandeur était en droit d'avoir accès conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En fin de compte, le BCP a divulgué les renseignements.

Primauté discrétionnaire de l'intérêt public à l'alinéa 8(2)m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels

En 2012-2013, le Commissariat a également mené une enquête au sujet de plaintes voulant que le **Service correctionnel du Canada** et la **Commission nationale des libérations conditionnelles** n'aient pas tenu compte de la primauté de l'intérêt public dans le cas de l'exemption relative aux renseignements personnels liée à des demandes de divulgation de l'ensemble d'un dossier relatif à un contrevenant accusé d'avoir tué un policier. Cette primauté est établie dans le sous-alinéa 8 (2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* y renvoie. Dans ce contexte, le rôle du Commissariat consiste à garantir que la question de la divulgation dans l'intérêt public soit prise en compte par une personne à laquelle un pouvoir est délégué, et à s'assurer que l'exercice du pouvoir discrétionnaire est raisonnable et repose uniquement sur des facteurs pertinents.

Après avoir obtenu des observations officielles de la part des deux institutions susmentionnées, le Commissariat était convaincu que les personnes auxquelles le pouvoir était délégué avaient exercé leur pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable, bien qu'elles n'aient pas divulgué les renseignements. Ainsi, le Commissariat a appris que les institutions avaient tenu compte, parmi d'autres éléments pertinents, de la nature et de la gravité du crime, d'autres mécanismes de divulgation des renseignements, ainsi que des intérêts de la famille de la victime et du public dans le cadre du processus de libération conditionnelle et de son résultat.

Pouvoir discrétionnaire de percevoir des droits et devoir de consulter les Premières nations

Une question intéressante concernant l'exercice du pouvoir discrétionnaire a été soulevée par une demande déposée au nom d'une collectivité des Premières nations visant à obtenir les documents liés à la conception du processus de consultation des autochtones de la part du gouvernement, quant à l'oléoduc Northern Gateway proposé. Les institutions visées par la demande, l'**Agence canadienne d'évaluation environnementale** et l'**Office national de l'énergie**, ont perçu des droits importants pour réaliser la recherche et préparer les dossiers exigés.

Le demandeur s'est plaint auprès du Commissariat au sujet des droits et a soutenu que « l'honneur de la Couronne » impose au gouvernement une obligation constitutionnelle de consulter les Premières nations touchées par l'oléoduc proposé. Le demandeur a fait valoir que les institutions ne respectaient pas cette obligation si elles imposaient des droits exorbitants.

Le Commissariat a confirmé que les institutions auraient dû prendre en compte l'honneur de la Couronne dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires d'imposer des droits en réponse à une demande, en vertu de la Loi, de documents liés au processus de consultation. Le Commissariat estime que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire par l'institution doit reposer sur toutes les considérations pertinentes. Dans ce cas, parmi ces considérations, il aurait fallu ternir compte de l'obligation de la Couronne de consulter la collectivité des Premières nations sur le projet.

En raison du fait que les institutions n'ont pas pris en compte ce facteur pertinent et du fait que la plupart des dossiers étaient en format électronique (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2011-2012_6.aspx), le Commissariat a déposé une demande officielle auprès des institutions afin qu'elles réexaminent la perception des droits. Le Commissariat est d'avis que les institutions n'ont pas exercé leur pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable dans cette affaire. Au bout du compte, les institutions ont renoncé à percevoir les droits et elles ont traité les demandes.

SERVICES PARTAGÉS ET QUESTIONS DE CONTRÔLE : À QUI APPARTIENT LE DOSSIER?

De nouveaux défis concernant le contrôle des documents découlent de nouvelles initiatives en matière de technologies de l'information et de services partagés à l'échelle du gouvernement dans son ensemble. Selon la jurisprudence actuelle, il est clair que les institutions possédant des documents physiques ainsi que les institutions ayant le droit d'obtenir une copie des documents détiennent le contrôle de ces documents aux fins de la Loi.

Dans une plainte à l'égard de **Citoyenneté et Immigration Canada** (CIC), il est allégué que l'institution a mené une recherche inadéquate concernant les dossiers relatifs aux antécédents d'immigration d'une personne, remontant aux années 1970.

CIC a déclaré être incapable de traiter la demande, car les documents en question appartiennent maintenant à l'**Agence des services frontaliers du Canada** (ASFC). Lorsque le demandeur a réclamé les renseignements auprès de l'ASFC, cette dernière a répondu que CIC était à l'origine du dossier et que cette institution était susceptible de détenir les renseignements. Grâce à son enquête relative à la plainte visant CIC et à une plainte subséquente visant l'ASFC, le Commissariat a appris que les deux institutions avaient accès à des microfiches contenant les renseignements réclamés. Le Commissariat a également appris que ces microfiches se trouvaient dans les locaux de CIC. Par conséquent, le Commissariat a conclu que les deux institutions avaient eu tort lorsqu'elles ont indiqué au demandeur qu'elles n'avaient pas les dossiers pertinents : l'ASFC avait accès aux dossiers et était en mesure de demander d'obtenir les dossiers de la part de CIC; CIC possédait les documents physiques. Comme l'ont indiqué les tribunaux, le « contrôle » de renseignements gouvernementaux ne se limite pas à la possession physique, mais comprend également les renseignements qu'une institution gouvernementale peut obtenir. Comme le gouvernement a de plus en plus recours aux services partagés, il est essentiel que les institutions traitent de manière convenable les documents qu'elles « contrôlent », même lorsque ces derniers ne sont pas en leur possession.

VERS UNE TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE ACCRUE

Le Canada s'est engagé à rendre les initiatives gouvernementales transparentes, par l'intermédiaire du Partenariat pour un gouvernement transparent, mis en œuvre à l'échelle internationale, par exemple, et par la voie de sa propre initiative pour un gouvernement ouvert. Conformément au principe de gouvernement ouvert, les gouvernements doivent publier les données dans un format utile au public. L'obligation de prêter assistance figurant dans la *Loi sur l'accès à l'information* exige également que les institutions fournissent les renseignements aux demandeurs dans le format souhaité par ces derniers. Afin de conférer de manière efficace une plus grande transparence au gouvernement, les institutions doivent tenir compte de la façon dont elles mettent les renseignements à la disposition du public, et dont elles règlent les problèmes d'accès aux données ainsi que leurs réutilisations.

Par exemple, **Industrie Canada** a d'abord refusé de fournir au demandeur une copie de la base de données principale de Corporations Canada, citant le paragraphe 68(a), qui exclut les documents déjà publiés, de l'application de la Loi, en citant le fait qu'ils sont publics. Dans le cadre de l'enquête au sujet de la plainte, le Commissariat a établi que le moteur de recherche de la base de données se limitait à 200 résultats. Il en a donc conclu que cela ne permettait pas de rendre les renseignements publics. Industrie Canada a ultérieurement augmenté le nombre de résultats de recherche, de 200 à 500, mais a néanmoins maintenu que les renseignements étaient publics.

En fin de compte, à la suite de discussions avec les cadres supérieurs d'Industrie Canada au sujet des principes de l'initiative « Gouvernement ouvert », notamment au sujet de l'importance de

fournir au demandeur des données dans un format utile, Industrie Canada a communiqué l'ensemble de la base de données au demandeur, en format électronique.

À LA SUITE DE LA DISSOLUTION D'UNE INSTITUTION, À QUEL ENDROIT LES DOSSIERS SONT-ILS TRANSFÉRÉS?

En 2012-2013, le Commissariat a constaté qu'un certain nombre d'institutions fédérales avaient cessé leurs activités, avaient fusionné avec d'autres institutions ou devaient le faire à court terme (voir l'encadré à droite). Malheureusement, il ne semble pas que des mesures de protection suffisantes aient été mises en œuvre afin de préserver le droit du public à l'accès aux renseignements détenus par les institutions touchées.

Dans un cas, le **Centre international des droits de la personne et du développement démocratique** a été fermé alors que le Commissariat menait une enquête. Toutefois, aucune mesure n'a été prise afin de garantir la transition sans heurts des documents du Centre. Au cours de son enquête, le Commissariat a appris que certains de ces documents avaient été envoyés à Bibliothèque et Archives Canada et d'autres à Affaires étrangères et Commerce international Canada (MAECI). En fin de compte, le Commissariat a fermé le dossier et a recommandé au demandeur de présenter une nouvelle demande à MAECI, qui, selon l'enquête, devait avoir reçu les documents pertinents.

En avril 2013, la commissaire a écrit au président du Conseil du Trésor à titre de ministre responsable « du contrôle des modalités de tenue et de gestion des documents relevant des institutions fédérales dans le but d'en assurer la conformité avec la présente loi » (article 70 de la *Loi sur l'accès à l'information*). Dans sa lettre (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra.aspx), la commissaire écrit qu'il est impératif de mettre en place des mesures afin de protéger les droits des demandeurs en vertu de la Loi et de préserver l'intégrité du système d'accès à l'information lorsque des institutions fédérales assujetties à la Loi sont éliminées ou fusionnées avec d'autres institutions. Le président du Conseil du Trésor a répondu (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra.aspx) à la lettre le 4 juin 2013.

ENQUÊTES PLURI-INSTITUTIONNELLES

Le Commissariat a publié deux ensembles de rapports exhaustifs sur la rapidité des réponses des institutions aux demandes d'accès à l'information en 2012-2013. Ces rapports étaient le troisième et le quatrième d'une série de rapports étudiant les retards dans le système fédéral d'accès à l'information et évaluant la conformité générale des institutions à la *Loi sur l'accès à l'information*.

EXEMPLES D'INSTITUTIONS TOUCHÉES PAR LES LOIS RÉCENTES

- Agence canadienne de développement international : fusion avec le nouveau ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement
- Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée : organisme aboli
- Commission d'appel des pensions : organisme aboli, création d'une nouvelle institution à venir
- Commission canadienne du blé : structure modifiée; cette institution n'est plus assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*
- Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses : organisme aboli

Une liste complète des institutions touchées figure sur le site Web du Commissariat (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra.aspx).

Afin d'évaluer les institutions visées, le Commissariat a utilisé trois indicateurs de retard et a recueilli des renseignements statistiques et contextuels afin de brosser un tableau complet des activités des institutions. Dans le rapport publié en mai 2012 (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_measuring-up-etre-a-la-hauteur.aspx), le Commissariat a enquêté sur 18 institutions à risque ou dont le rendement était inférieur à la moyenne, déjà évaluées en 2008-2009. Parmi celles-ci, 13 ont affiché une amélioration en 2010-2011 (année visée par l'évaluation), deux ont reçu la même note et trois ont affiché une détérioration.

Postes Canada et la Société Radio-Canada (SRC) étaient les sujets du rapport publié en décembre 2012 (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/special-report-report-cards-2011-2012_rapport-special-fiches-de-rendements.aspx). Le rapport a mis l'accent sur le rendement de ces institutions en 2011-2012. Les organismes en question ont été assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information* à la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, en 2006. Ces deux institutions avaient échoué leur évaluation de 2009-2010. La réévaluation du Commissariat a révélé, sans l'ombre d'un doute, que le leadership et l'engagement permettent de changer radicalement le cours des choses lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes de retards dans le système. En deux ans à peine, les cadres supérieurs de la SRC ont transformé cet organisme de telle sorte qu'il s'est engagé à remplir ses obligations en vertu de la *Loi*

sur l'accès à l'information. Malheureusement, on ne peut en dire autant de la Société canadienne des postes, qui éprouve toujours des difficultés compte tenu de son faible rendement.

Étant donné l'amélioration générale du rendement observée, le Commissariat a annoncé, dans le rapport de mai 2012, qu'il allait suspendre ce type d'enquête pluri-institutionnelle au moins jusqu'en 2014, afin de pouvoir consacrer toutes ses ressources d'enquête à l'examen des plaintes individuelles, à moins d'un changement de circonstances. Comme le montre le présent rapport annuel, la situation a changé radicalement et les enquêtes sur le rendement général des institutions devront être réexaminées.

Le Commissariat a également recommandé que les institutions fassent rapport au Parlement des progrès qu'elles réalisent dans la mise en œuvre des recommandations du Commissariat dans leur rapport annuel sur les activités d'accès à l'information. Ainsi les institutions fédérales pourraient être tenues responsables à l'égard de ces activités. Le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a accepté d'en faire une exigence obligatoire pour le rapport annuel des institutions au Parlement.

En 2012-2013, le Commissariat a réalisé les étapes finales de deux autres enquêtes pluri-institutionnelles : l'une concernant les retards causés par les consultations interinstitutionnelles et les prorogations de délai connexes, et l'autre concernant l'interférence possible avec le processus d'accès à l'information. Au début du nouvel exercice financier, le Commissariat a commencé à recueillir les observations finales de la part des institutions touchées et à leur en faire rapport. Le Commissariat prévoit présenter un rapport au Parlement au sujet de ces enquêtes à l'automne 2013.

Le Commissariat a lancé une enquête sur l'utilisation des communications NIP à NIP (également appelées «communications poste à poste») par les institutions, car ces dernières ont une incidence sur l'accès à l'information. Le Commissariat prévoit également présenter un rapport au sujet de cette enquête à l'automne 2013. Finalement, à la toute fin de l'exercice, le Commissariat a lancé une enquête visant à déterminer si les politiques gouvernementales qui imposent des restrictions aux scientifiques employés par le gouvernement ou qui les empêchent de discuter avec les médias et le public, et de leur faire part de leurs recherches, entravent le droit d'accès à l'information en vertu de la Loi.

3. APPLIQUER D'IMPORTANTS PRINCIPES DE DROIT

La *Loi sur l'accès à l'information* a pour principe fondamental que les décisions relatives à la communication de renseignements doivent être examinées par un organisme indépendant du gouvernement. Le premier niveau d'examen est celui auquel procède le Commissariat à l'information par le biais de ses enquêtes. Le deuxième niveau est celui de la Cour fédérale, une fois notre enquête terminée et les conclusions communiquées, et ne concerne que les cas de refus d'accès. Les litiges engagés en vertu de la Loi peuvent l'être dans les cas suivants :

- Lorsque nous concluons qu'une plainte est fondée et que l'institution ne donne pas suite à notre recommandation de communiquer les renseignements, nous pouvons, avec le consentement du demandeur, adresser une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.
- Lorsqu'il reçoit notre rapport d'enquête, le plaignant peut lui-même adresser une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale s'il n'est pas satisfait des résultats de l'enquête.
- La Loi prévoit également un mécanisme par lequel un tiers peut demander le contrôle judiciaire de la décision d'une institution de communiquer des renseignements que le tiers souhaite retenir.

Nous pouvons également participer à d'autres types d'instances judiciaires :

- Nous pouvons demander l'autorisation d'intervenir dans des affaires ayant trait à l'accès à l'information.
- Nous pouvons aussi être appelés à défendre les compétences ou les pouvoirs de la commissaire.

Nous avons également suivi de près d'autres dossiers susceptibles d'avoir une incidence sur le Commissariat ou l'accès à l'information en général, notamment les dossiers mis de l'avant en vertu de l'article 44 de la Loi dans lesquels des tiers remettent en question les décisions des institutions de communiquer les renseignements demandés.

Voici un résumé des décisions rendues lors de cette dernière année ainsi que les dossiers en cours.

DÉCISIONS

UNE QUESTION DE PROTOCOLE

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) et al. 2012 CF 877 (Cour fédérale) (T-146-11, T-147-11) et A-375-12 (Cour d'appel fédérale)

Consulter également « Question de protocole » dans notre rapport annuel 2010-2011 : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2010-2011_9.aspx.

Un demandeur désirait obtenir une copie du protocole entre la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) et le ministère de la Justice (Justice) concernant les principes d'inscription et d'examen de documents de la GRC dans le cadre de litiges civils.

Le demandeur a fait deux demandes pour obtenir ce protocole, une auprès de la GRC et l'autre auprès du ministère de la Justice. Dans les deux cas, les responsables ont refusé de remettre ce protocole en invoquant les mêmes exceptions prévues aux articles 21 (avis au gouvernement) et 23 (secret professionnel de l'avocat) de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI).

Le demandeur a porté plainte au Commissariat pour ces deux demandes. La commissaire a fait enquête et a rejeté l'application des exceptions. Une fois les enquêtes terminées, elle a présenté ses conclusions aux institutions, qui ont rejeté ses recommandations. La commissaire a donc déposé, avec le consentement du demandeur, des demandes de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la LAI.

Dans ce dossier, les questions en litige étaient les suivantes : Est-ce que le protocole contient des renseignements visés par le secret professionnel des avocats? Le cas échéant, est-ce que le pouvoir discrétionnaire a été convenablement exercé? Est-ce que le protocole contient des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale? Le cas échéant, est-ce que le pouvoir discrétionnaire a été convenablement exercé?

Décision de la Cour fédérale

Selon la Cour fédérale, le protocole n'est pas une communication visant à demander ou à fournir un avis juridique, il ne satisfait donc pas au second volet du test élaboré pour déterminer ce qui est visé par le secret professionnel. Le protocole représente une entente imposant des obligations aux deux parties. Il a été négocié et est signé par les deux parties et il ne contient aucun conseil. L'exception prévue à l'article 23 ne trouve pas application.

De plus, selon la Cour, le protocole ne contient pas de conseils au sens de l'exception de l'article 21 puisqu'il constate une entente intervenue entre les parties. L'exception prévue à l'article 21 ne s'applique donc pas.

Compte tenu que la Cour a conclu que les documents n'étaient pas visés par les exceptions, il n'était pas nécessaire de se prononcer sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire puisque les défendeurs (GRC et Justice) n'avaient pas ce pouvoir. Par conséquent, le protocole doit être divulgué.

Les ministres ont porté cette décision en appel.

Décision de la Cour d'appel fédérale

La Cour d'appel fédérale a convenu que quatorze des dix-sept paragraphes du document ne sont pas protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat, parce que ces paragraphes énoncent [TRADUCTION] « une politique opérationnelle négociée et convenue après qu'un avis juridique eut été obtenu et que les mesures de protection nécessaires eurent été prises, eu égard à l'objet inhérent au privilège ». Il est impossible de dire si ce document est fondé sur un avis juridique antérieur. En conséquence, la communication du document n'a pas pour effet de dévoiler le contenu d'un avis juridique antérieur.

Cependant, la Cour d'appel a conclu que les trois premiers paragraphes du document révèlent la teneur d'un avis juridique, parce qu'ils énoncent à des fins de mise en contexte le contenu de certaines obligations juridiques de la Couronne fédérale.

La Cour d'appel a ordonné la communication des quatorze derniers paragraphes et le renvoi des trois autres paragraphes aux deux institutions pour qu'elles exercent leur pouvoir discrétionnaire à la lumière des motifs qu'elle a exposés dans son jugement.

Les parties ont jusqu'au 17 juin 2013 pour déposer une demande d'autorisation d'en appeler de ce jugement auprès de la Cour suprême du Canada, si elles désirent le faire.

L'EXERCICE DE LA DISCRÉTION

Ministre du Patrimoine canadien c. Jim Bronskill et Commissaire à l'information du Canada (intervenant) 2012 CAF 250, dossier A-364-11, Cour d'appel fédérale

Consulter également « Dates d'expiration » dans notre rapport annuel 2010-2011 : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2010-2011_9.aspx et « Exceptions discrétionnaires et paragraphe 15(1) » dans notre rapport annuel 2011-2012 : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2011-2012_7.aspx.

Le journaliste Jim Bronskill a demandé à Bibliothèque et Archives Canada (BAC) de lui fournir les dossiers de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) au sujet de Tommy Douglas, décédé il y a plus de 20 ans.

BAC a fourni au demandeur des documents qui comportaient de nombreux passages supprimés en vertu de l'article 15 (Affaires internationales et défense) et de l'article 19 (Renseignements personnels) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le demandeur a porté plainte à cet égard.

Suite à notre enquête, nous avons conclu, en nous fondant sur les représentations des parties en cause, que l'application des exceptions était valable. Le demandeur a demandé un contrôle judiciaire.

Décision de la Cour fédérale

La Cour a déterminé que BAC n'a pas démontré que la divulgation des renseignements engendrerait un « risque vraisemblable de préjudice probable ». La Cour a jugé que les suppressions faites par BAC dans les documents manquaient de constance et a fourni un tableau [annexe] énumérant les documents retenus à tort dont BAC devra tenir compte au moment où il réexaminera les dossiers.

La Cour a fourni une liste non-exhaustive de facteurs à prendre en considération dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 15, notamment le délai écoulé entre la création du dossier et la demande, la divulgation publique préalable des renseignements et la valeur historique du dossier.

En ce qui a trait à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, la Cour a estimé que BAC n'avait pas fait la preuve d'un exercice raisonnable.

La Cour fédérale a ordonné que la question soit retournée à BAC afin qu'elle puisse examiner les dossiers en suspens à la lumière du tableau en annexe et en fonction de l'esprit de la décision, notamment la liste de facteurs à prendre en considération lors de l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 15. La Cour a également ordonné à BAC d'indiquer, par écrit, à M. Bronskill si elle avait des renseignements supplémentaires sur Tommy Douglas à sa disposition.

Décision de la Cour d'appel fédérale

En sa qualité d'intervenante, la commissaire à l'information a exposé, dans son mémoire, les différents facteurs qu'une institution fédérale doit considérer pour l'exercice de sa discrétion le cas échéant.

Lors de l'audience où cette question n'a pas été abordée en raison des concessions faites par les avocats de l'appelant, et plus particulièrement de celle selon laquelle l'importance historique des documents en cause constitue une considération valable dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, la Cour n'a vu aucune raison de modifier le jugement, hormis sur les éléments suivants.

D'abord, la Cour d'appel a supprimé le tableau figurant à l'annexe du jugement. Aussi, une des conclusions de l'ordonnance qui ordonnait à BAC d'indiquer si elle disposait de renseignements supplémentaires a été modifiée afin d'en préciser la portée.

Finalement, la Cour d'appel a mentionné que vu « ces conclusions, il n'est pas nécessaire que nous procédions à l'examen des motifs du juge de première instance. Par conséquent, nous ne voudrions pas que l'on pense que nous avons souscrit à ses motifs. »

L'appel a été accueilli.

M. Bronskill a demandé l'autorisation d'en appeler de cette décision à la Cour suprême du Canada (35118), demande qui a été rejetée le 28 mars 2013.

RÔLE DU COMMISSAIRE *AD HOC*

West v. Sa Majesté la Reine 2012 NSCA 112. (Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, registre 264962)

Consulter également « Le commissaire ***ad hoc*** » dans notre rapport annuel 2010-2011: http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra_2010-2011_9.aspx et « Motion prévue à l'article 683 du Code criminel ») dans notre rapport annuel 2011-2012 : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2011-2012_7.aspx.

Dans le cadre de procédures criminelles le mettant en cause, M. West a fait des demandes d'accès auprès de la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) pour obtenir des documents. Suite aux réponses de la GRC, il a déposé des plaintes auprès du Commissariat. Au cours de notre première enquête, nous avons retrouvé certains documents relatifs à sa demande, lesquels ont été communiqués à M. West. Pour ce qui est de la deuxième plainte, elle s'est avérée non fondée.

Suite à nos enquêtes, M. West a fait deux demandes d'accès auprès du Commissariat, afin d'obtenir une copie de nos dossiers d'enquête relativement à ses plaintes. Le Commissariat a communiqué de l'information, mais a retenu des documents en vertu de l'article 16.1 de la LAI qui protège les renseignements et documents obtenus lors des enquêtes effectuées par la commissaire.

M. West a donc déposé une plainte au commissaire *ad hoc* concernant les deux demandes qu'il avait adressées au Commissariat. Le commissaire *ad hoc* a fait enquête et conclu que les plaintes n'étaient pas fondées. M. West n'a pas demandé de contrôle judiciaire de ces décisions.

Dans son dossier en Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, M. West cherchait à obtenir la communication de l'information contenue dans les dossiers d'enquête du Commissariat. Dans sa requête en communication, il a nommé le commissaire *ad hoc* et la commissaire comme parties intimées.

Dans cette affaire, la commissaire à l'information a plaidé que la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse n'avait pas compétence pour ordonner la divulgation d'information demandée par le biais d'une demande d'accès en vertu de la LAI. La Cour fédérale détient cette compétence exclusive.

La requête en communication a été rejetée. Selon la Cour, M. West devait demander le contrôle judiciaire des décisions de la commissaire sur ses demandes d'accès en vertu de l'article 41 de la LAI, ce qu'il n'a pas fait. La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse n'a pas compétence pour ordonner la communication de cette information. Les parties n'ont pas porté cette décision en appel.

DOSSIERS EN COURS

LES FRAIS ET LES DOCUMENTS ÉLECTRONIQUES

Commissaire à l'information du Canada c. Procureur général du Canada T-367-13

La commissaire à l'information a déposé, auprès de la Cour fédérale, une demande de renvoi afin que cette dernière détermine si les institutions fédérales peuvent exiger le paiement des frais de recherche et de préparation relatifs à des documents électroniques répondant à une demande d'accès.

Cette procédure de renvoi, fondée sur l'article 18.3 de la *Loi sur les Cours fédérales*, permet à un office fédéral, telle la commissaire, de renvoyer, dans le cadre d'une enquête, une question de droit devant la Cour fédérale pour audition et jugement.

Suite à une plainte concernant les frais demandés par le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences pour la recherche et la préparation de documents électroniques, la commissaire a fait enquête et a recommandé que l'institution cesse d'exiger le paiement de tels frais. La recommandation a été rejetée par la ministre.

Cette même question se pose également dans plusieurs autres enquêtes de la commissaire. Consulter, par exemple, « "Frais / Droits » dans notre rapport annuel 2011-2012 : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2011-2012_6.aspx.

Dans le cadre de ce renvoi, la commissaire soutient que les institutions fédérales ne bénéficient pas d'une assise législative leur permettant d'exiger de tels frais lorsque les documents demandés sont en format électronique. La Cour fédérale est donc appelée à fournir son interprétation législative de l'article 11 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'alinéa 7(2) du *Règlement sur l'accès à l'information*.

Le 12 mars 2013, le procureur général a déposé un avis de requête en radiation.

UNE LONGUE PROROGATION DE DÉLAI

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Défense nationale (T-92-13)

(Voir le sommaire de cette enquête à la page 18.)

Le 9 décembre 2010, le ministère de la Défense nationale a reçu une demande d'accès pour tous les documents relatifs à un contrat spécifique, toutes les communications entre certains employés et aussi avec le Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux concernant le contrat. Le demandeur désirait aussi les communications entre certains individus concernant une compagnie et la vente de surplus militaires en Uruguay.

Le ministère a avisé le demandeur qu'elle prorogeait le délai pour répondre à la demande de 1 110 jours.

Suite à une plainte du demandeur indiquant que ce délai était déraisonnable, la commissaire a fait une enquête et a déterminé que les prescriptions de l'article 9 pour les prorogations de délai n'avaient pas été rencontrées. La commissaire a alors recommandé au ministre qu'il s'engage à répondre à la demande au plus tard le 28 février 2013. Le 6 novembre 2012, le ministre a informé la commissaire qu'il ne pouvait pas s'engager à répondre à la demande dans le délai recommandé.

En décembre 2012, la commissaire a informé le demandeur qu'elle considérait que la prorogation de 1 110 jours était invalide et constituait un refus présumé du ministre de communiquer les documents demandés.

La commissaire a donc déposé, avec le consentement du demandeur, une demande de contrôle judiciaire (en vertu de l'article 42 de la LAI).

La commissaire affirme que la prorogation de délai est déraisonnable et donc non valide. Aussi, la commissaire prétend que la prorogation est contraire à l'obligation du ministre de prêter assistance aux demandeurs et incompatible avec le droit quasi-constitutionnel des demandeurs d'avoir accès aux documents relevant des institutions fédérales.

Dans ce dossier, la commissaire demande à la Cour une déclaration selon laquelle le ministre a fait défaut à son obligation de donner accès aux documents dans les délais prescrits ce qui équivaut à une décision de refus. Elle demande aussi à la Cour d'ordonner au Ministre de répondre à la demande dans les 30 jours du jugement.

La question en litige est la suivante : la prorogation de délai de 1 110 jours est valide, ou constitue-t-elle un refus permettant à la Cour fédérale d'ordonner la divulgation ?

La commissaire a déposé son dossier le 15 mai 2013.

L'APPLICATION D'EXCEPTIONS

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre des Pêches et des Océans (T-2061-12)

Le 24 juillet 2007, un demandeur a fait une demande au Ministère des Pêches et des Océans pour obtenir des documents et rapports sur l'évaluation d'une soumission pour des navires de patrouilles semi-hauturier.

Le ministre a invoqué les exceptions prévues aux articles 18(d) (intérêts économiques du Canada) et 21 (avis au gouvernement) de la LAI.

Suite à une plainte du demandeur, la commissaire a fait une enquête et a rejeté l'application des exceptions. Une fois l'enquête terminée, elle a présenté ses conclusions au ministre, qui a rejeté ses recommandations. La commissaire a donc déposé, avec le consentement du demandeur, une demande de contrôle judiciaire (en vertu de l'article 42 de la LAI).

La question en litige est la suivante : le ministre peut-il invoquer les exceptions des articles 18(d) et 21 ?

Le 19 mars 2013, la commissaire a déposé une requête en confidentialité.

Par la suite, le ministre a divulgué tous les renseignements conformément aux recommandations de la commissaire, qui s'est désisté de cette demande le 8 mai 2013.

RENSEIGNEMENTS DE TIERS (1)

Nuisance Wildlife Control Inc. c. Ministre des Affaires étrangères, Procureur général et Commissaire à l'information du Canada (T-2030-12)

Dans ce litige, Nuisance Wildlife Control Inc. a déposé une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 44 de la LAI afin d'empêcher la communication de certains documents par la Commission de la capitale nationale.

Nuisance Wildlife prétendait que les documents ne devaient pas être communiqués en vertu des articles 17 (sécurité des individus), 19 (renseignements personnels) et 20 (renseignements de tiers). Dans le cadre de sa demande, Nuisance Wildlife a déposé une requête en confidentialité visant à exclure du dossier public tous les documents déposés dans le cadre du litige.

La commissaire était d'avis que la confidentialité était appropriée pour protéger uniquement les documents visés par une exception ou susceptibles de l'être. Suite aux représentations des parties, le 11 janvier 2013, la Cour a accepté la position de la commissaire et a émis une ordonnance de confidentialité limitée.

Nuisance Wildlife s'est désistée de sa demande le 17 janvier 2013 et tous les documents faisant l'objet de la demande d'accès ont été divulgués.

RENSEIGNEMENTS DE TIERS (2)

Porter Airlines inc. c. Procureur général et Commissaire à l'information du Canada (T-1768-11)

Consulter également « Nouveaux dossiers » dans notre rapport annuel 2011-2012 : http://www.oic-ci.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2011-2012_7.aspx.

Cette demande de la société Porter Airlines se fonde sur l'article 44 de la LAI pour contester la décision de Transports Canada de divulguer certains documents. Porter Airlines prétend que les documents ne devraient pas être communiqués en vertu de l'article 20 (renseignements de tiers) de la LAI. Aussi, Porter Airlines remet en question la légalité des décisions prises par Transports Canada pour cette demande d'accès.

La commissaire a d'abord été impliquée suite à une plainte du demandeur que Transports Canada n'avait pas répondu à la demande dans le temps prescrit. La commissaire a conclu au bien-fondé de cette plainte puisque Transports Canada n'avait pas respecté les délais prescrits par la LAI et n'avait pas respecté son devoir de prêter assistance.

Dans ce dossier, la commissaire à l'information a déposé un mémoire axé sur l'obligation des institutions de répondre aux demandes d'accès en temps utile et, étant donné que le demandeur d'accès n'a toujours par reçu de réponse à sa demande, demande effectuée en septembre 2010, la commissaire demande à la Cour

de se prononcer sur l'application de l'exception et d'ordonner la communication des documents ne tombant pas sous le coup d'une exception.

L'audience est prévue pour le 30 mai 2013.

LE SECRET PROFESSIONNEL DES AVOCATS

Louis Dufour c. Procureur général du Canada et Commissaire à l'information du Canada (T-1298-10)

Le 28 novembre 2008, le demandeur fait une demande au ministère de la Justice pour obtenir les montants dépensés dans divers dossiers de cour.

Le ministre a refusé de lui remettre la majorité des documents, invoquant l'article 23 (secret professionnel de l'avocat).

Suite à une plainte, la commissaire a fait enquête et elle a conclu que le refus du ministre était justifié. Le demandeur a fait une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 41 de la LAI.

La question en litige est la suivante : le ministre peut-il invoquer l'exception de l'article 23?

Les contre-interrogatoires ont été complétés en mars 2013.

4. MOBILISATION DES INTERVENANTS

La commissaire utilise toute une série d'endroits ou d'événements pour collaborer avec des partenaires et des parties intéressées à l'avancement des principes d'accès à l'information au Canada, et pour promouvoir l'élaboration d'un système d'accès de premier plan. En 2012-2013, le Commissariat a très largement utilisé son site Web et les plateformes de médias sociaux comme Twitter pour fournir de l'information aux intervenants intéressés, et pour recueillir leur opinion au sujet de l'accès à l'information au Canada. À l'aide de ces commentaires, la commissaire peut communiquer au Parlement son point de vue unique et complet en matière de développements nationaux et internationaux ayant trait à l'accès à l'information. Et cela permet donc au Parlement d'assurer une surveillance utile du système d'accès à l'information au Canada.

DIALOGUE OUVERT SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Lors de la Journée du droit à l'information célébrée le 28 septembre 2012, la commissaire a engagé le dialogue avec les Canadiens sur la modernisation du système fédéral d'accès à l'information, emboîtant ainsi le pas de ses prédécesseurs, et profitant du 30e anniversaire de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Cette loi avant-gardiste au moment de son adoption est maintenant dépassée sur le plan de l'innovation législative, par rapport à la situation qui a cours à l'échelle tant provinciale qu'internationale. À défaut d'examen prescrit par la loi, la *Loi sur l'accès à l'information* est demeurée statique, la plupart des demandes de réforme n'ayant pas porté leurs fruits. La Loi est un élément du corpus législatif à caractère quasi constitutionnel qui confère des obligations au gouvernement et attribue des droits aux citoyens. Une loi de cette nature doit continuer d'évoluer.

En instaurant le dialogue, le Commissariat a demandé l'opinion du public sur diverses questions, notamment sur les limites du droit d'accès et sur un éventuel mandat du Commissariat en matière de sensibilisation et de promotion. Il a aussi posé des questions précises sur des préoccupations à long terme concernant la Loi, telles que la portée et le champ d'application des dispositions législatives et le rôle potentiel des pénalités dans les cas de non-conformité.

Cette consultation, qui s'est déroulée jusqu'au 31 janvier 2013, a permis de réunir les commentaires de la part de 44 groupes et individus, y compris deux pétitions ayant recueilli près de 1 500 signatures, ce qui représente un large éventail d'opinions et d'intérêts à l'égard de l'accès à l'information au Canada et sur le plan international. Le Commissariat analyse actuellement les commentaires ainsi que les études et recommandations antérieures en matière de réforme. Cette contribution, conjuguée aux connaissances approfondies fondées sur les enquêtes qu'il a menées, permettra au Commissariat de partager ses vues uniques et éclairées sur la façon dont la Loi devrait être modifiée à ce stade-ci et les avantages que ces changements apporteraient quant à la transparence et à la responsabilisation au sein de l'administration fédérale. Le Commissariat présentera ses propositions de réforme au Parlement à l'automne 2013.

DROIT À L'INFORMATION

Pour marquer la Semaine du droit à l'information, la commissaire a participé à une séance d'échange de microbillets [échanges sur Twitter] sur les questions d'accès à l'information et elle était invitée par Kady O'Malley, journaliste à CBC, pour la séance de discussion en ligne hebdomadaire d'une heure avec les Canadiens sur les enjeux politiques du moment.

Le Commissariat a aussi dévoilé le nom du lauréat de la deuxième édition annuelle du prix Grace-Pépin de l'accès à l'information (http://www.oic-ci.gc.ca/rtk-dai-fra/grace-pepin-award-prix-grace-pepin.aspx). Le lauréat, Darrell Evans, de Vancouver (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/media-room-salle-media_news-releases-communiques-de-presse_2012_5.aspx), a été récompensé pour son engagement de longue date et son travail acharné dans la défense des principes de l'accès à l'information, tant dans sa province que dans les diverses régions du Canada. Le prix Grace-Pépin a été nommé ainsi pour témoigner de l'apport de M. John Grace, ancien commissaire à l'information du Canada, et de M. Marcel Pépin, président-fondateur de la Commission d'accès à l'information du Québec. Le prochain prix sera remis au cours de la Semaine du droit à l'information qui aura lieu en septembre 2013.

ACTIVITÉS PARLEMENTAIRES

En 2012-2013, la commissaire a présenté quatre rapports au Parlement : son rapport sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels pour 2011-2012 (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra.aspx), son rapport annuel 2011-2012 (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2011-2012.aspx), et deux rapports sur les résultats des enquêtes pluri-institutionnelles sur le rendement général des institutions (consulter la page 25 pour obtenir de plus amples renseignements). Chaque rapport présente au Parlement un aperçu du rôle de surveillance du Commissariat dans le système d'accès à l'information, et de ses activités visant à faire respecter les principes et le droit d'accès à l'échelon fédéral. Dans le site Web du Commissariat, un tableau répertorie des activités parlementaires, à savoir des projets de loi, des motions ou autre, qui ont eu ou qui pourraient avoir une incidence sur l'accès à l'information en général et sur la *Loi sur l'accès à l'information* en particulier (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra.aspx).

En complément de la présentation des rapports, la commissaire à l'information a prononcé une allocution devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes le 22 novembre 2012. Cette comparution a donné à la commissaire l'occasion de contribuer à l'étude sur l'accès à l'information et le privilège parlementaire. Cette étude a été suggérée à la suite d'une demande d'accès faite au Bureau du

CINQ QUESTIONS SOULEVÉES PAR LA CONVERGENCE ENTRE L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LE PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE

1. Comme la Loi ne contient pas de disposition précise sur le privilège parlementaire, rien n'oblige actuellement les institutions gouvernementales à consulter le Parlement avant de prendre une décision sur la divulgation. Cela signifie que le Parlement n'a aucun moyen de savoir si des renseignements qui pourraient être protégés par le privilège parlementaire sont identifiés comme tels ou dévoilés.
2. Il n'y aucun processus qui permet aux institutions gouvernementales de déterminer qui a le pouvoir d'invoquer le privilège parlementaire ou d'y renoncer.
3. Face à une revendication du privilège parlementaire, les institutions gouvernementales se retrouvent dans un dilemme, car la Loi ne prévoit aucune exception ou exclusion précise qui porte sur le privilège parlementaire.
4. Si la revendication du privilège parlementaire constitue la raison invoquée pour ne pas divulguer des renseignements à un demandeur, la décision de refuser de divulguer des renseignements prise par une institution gouvernementale est-elle valide en vertu de la Loi?
5. Si la revendication du privilège parlementaire constitue la raison invoquée pour ne pas divulguer des renseignements à un demandeur, mais si l'institution gouvernementale se prévaut d'autres exceptions ou exclusions pour retenir des renseignements, quel est l'effet de cette décision sur les droits du demandeur? S'il n'y avait pas eu revendication du privilège, les renseignements auraient-ils été communiqués au demandeur? Quel en est l'effet sur la transparence et la capacité de mon bureau de revoir efficacement les décisions gouvernementales de retenir des renseignements?

—Allocution de Suzanne Legault, commissaire à l'information, devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes; le 22 novembre 2012.

vérificateur général du Canada pour les documents concernant la comparution du vérificateur général devant les comités parlementaires en 2012, et d'une demande subséquente de la Chambre des communes pour que la Cour fédérale examine la divulgation des documents proposée par l'institution.

Au cours de son allocution devant le Comité, (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/pa-ap-appearance-apparance-2012_3.aspx) la commissaire a fait remarquer qu'à l'heure actuelle, la *Loi sur l'accès à l'information* ne traite pas le problème lié au privilège parlementaire, ce qui soulève un certain nombre de préoccupations pratiques (voir l'encadré, page 34). Par conséquent, la commissaire a déclaré que le meilleur moyen de protéger les droits des demandeurs, et d'assurer la transparence, la responsabilisation et une surveillance efficace, serait de modifier la Loi pour qu'elle s'applique aux documents administratifs relevant du Parlement et qu'elle comporte une exception précise relative au privilège parlementaire.

Dans son rapport publié en mars 2013, le Comité a indiqué que la suggestion de modifier la Loi dans un souci de clarté était valable. Cependant, en fin de compte, le comité n'a pas recommandé une telle mesure, car cela constituerait une infraction au privilège parlementaire. Les membres du Comité proposent plutôt de catégoriser les informations parlementaires selon la possibilité de les mettre à la disposition du public (documents publics et accessibles, documents *à huis clos*, documents ni publics ni *à huis clos*, et ceux préparés pour les procédures parlementaires mais qui n'ont jamais été soumis). La réponse du gouvernement concernant ce rapport est attendue pour 2013-2014.

5. ASSURER L'INTÉGRITÉ OPÉRATIONNELLE ET UN SOUTIEN ADMINISTRATIF AUX ENQUÊTES

Les efforts constants du Commissariat visant à soutenir une gouvernance et une intendance solides à l'égard de ses ressources limitées se sont avérés particulièrement utiles étant donné que le budget du Commissariat a diminué de façon considérable. Néanmoins, le Commissariat a maintenu une base solide en ce qui a trait à ses activités fondamentales, c'est-à-dire enquêter sur les plaintes et offrir un service exemplaire aux plaignants.

RESSOURCES

Comme la plupart des autres organismes fédéraux, le Commissariat fait l'objet de réductions et de pressions budgétaires successives et importantes; dans son cas, ces compressions représentent presque 11% de son budget principal des dépenses d'ici 2014-2015. Le Commissariat en est donc à la limite de sa flexibilité financière et organisationnelle compte tenu de la réduction de son effectif, qui est passé de 106 à 93 équivalents temps plein.

Ces réductions limitent de façon importante la capacité du Commissariat de gérer les demandes de son inventaire actuel de plaintes et à donner suite à ses diverses obligations organisationnelles. Tout événement imprévu qui aurait une incidence sur sa charge de travail (par exemple une augmentation notable des plaintes ou des litiges) créerait des pressions considérables sur l'organisation et pourrait compromettre la capacité du Commissariat de faire respecter le droit démocratique d'accès à l'information des Canadiens. Bien que le Commissariat continue d'améliorer les délais de règlement des enquêtes sur les plaintes et que le nombre de dossiers fermés ait légèrement dépassé le nombre de plaintes reçues, l'objectif consistant à offrir un service exemplaire aux Canadiens oblige le Commissariat à maintenir un niveau de rendement très élevé. Malgré le fait qu'il continue d'améliorer les processus et de faire en sorte que son personnel soit aussi productif que possible, la réalisation de progrès futurs, tels que l'attribution rapide de toutes les plaintes et la réduction continue des délais d'exécution des enquêtes, ne sera possible qu'avec une augmentation des ressources, particulièrement en ce qui concerne les fonds destinés à l'embauche de nouveaux enquêteurs.

MILIEU DE TRAVAIL EXCEPTIONNEL

En s'apppuyant sur un nouveau plan intégré des ressources humaines, qui sera lancé en 2013-2014, le Commissariat continuera de mettre l'accent sur l'importance d'un milieu de travail sain et solide, un élément essentiel à l'excellence de ses activités. Par exemple, en 2012-2013, le Commissariat a nommé des champions affectés à un large éventail de problèmes. Il s'agit de

gestionnaires qui agissent à titre de personnes-ressources en répondant aux préoccupations des employés et en fournissant des renseignements sur les questions portant sur le milieu de travail, telles que les valeurs et l'éthique, les langues officielles et la diversité.

Dans le cadre de son programme de gestion des talents, le Commissariat veille rigoureusement à la gestion et à l'évaluation du rendement pour s'assurer que tous les membres du personnel peuvent réaliser leur plein potentiel. Parallèlement, il soutient leur travail au moyen de divers programmes de formation, et ce, non seulement pour respecter les particularités de son mandat d'enquête, mais également pour mettre à l'avant-plan sa mission et ses valeurs organisationnelles et pour promouvoir le leadership parmi les employés.

Le passage du Commissariat aux Services partagés en avril 2012 a donné lieu à une amélioration significative de la prestation de services de ressources humaines au sein de l'organisation. Le Commissariat a également collaboré avec ce groupe tout au long de l'année pour mettre en œuvre des mesures de suivi qu'il a prises à la suite d'une vérification par la Commission de la fonction publique des pratiques de dotation en personnel du Commissariat. (http://www.psc-cfp.gc.ca/adt-vrf/rprt/2012/ar-rv/7-oic-ci/index-fra.htm)

Finalement, le Commissariat a étudié la manière dont il communique les renseignements aux Services partagés ainsi que la façon dont il applique les principales dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et ce, afin de s'assurer de l'efficacité et de l'uniformité de ses contrôles internes.

GESTION DE L'INFORMATION/TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

En 2012-2013, soit la quatrième année de sa stratégie de GI/TI, échelonnée sur cinq ans, le Commissariat a mis à niveau de nombreuses infrastructures liées aux composantes de ses systèmes et introduit une vaste gamme de nouveaux outils de gestion de l'information.

Par exemple, le Commissariat a lancé le nouveau système mobile sécurisé d'accès à distance ainsi que le système sécurisé de transfert de fichiers. Il a également conçu le prototype du nouveau système de gestion des dossiers des services juridiques, qui augmente l'interopérabilité avec le système actuel de gestion des dossiers d'enquête. Les nouveaux outils de tenue de dossiers ainsi que les nouvelles activités de formation et les nouvelles règles administratives aident le Commissariat à s'assurer que les membres du personnel sont en mesure d'offrir un service exemplaire aux Canadiens, notamment pour ce qui est de répondre aux demandes d'information de façon rapide, complète et exacte.

Enfin, le Commissariat a continué de moderniser son site Web afin d'en augmenter l'accessibilité, la convivialité et l'interopérabilité. Au début de l'année 2013, il a également lancé une nouvelle version du site adaptée aux appareils mobiles.

ACCÈS À L'INFORMATION ET PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Pour obtenir des renseignements sur les activités du Commissariat en 2012-2013 relativement à l'accès à l'information (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/annual-report-administration-access-to-information-act-rapport-annuel-administration-loi-acces-a-information-2012-2013.aspx) et à la protection des renseignements personnels (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/annual-report-privacy-act-rapport-annuel-rapport_annuel-loi-protection-renseignements-personnels-2012-2013.aspx), prière de consulter ses rapports annuels soumis au Parlement à propos de ces sujets. L'annexe A comprend le rapport annuel du commissaire à l'information *ad hoc*, qui enquête sur les plaintes déposées contre le Commissariat à l'information du Canada, puisque le Commissariat ne peut mener l'enquête lui-même.

6. JETER UN REGARD SUR L'AVENIR

L'année qui vient marquera la fin du plan stratégique 2011-2014 (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/abu-ans_cor-inf-inf-cor-stategic-planning-plan-strategique_2011-2014.aspx) du Commissariat. Il sera donc essentiel, au cours de l'année 2013-2014, d'élaborer un nouveau plan orientant ses activités jusqu'en 2017, soit jusqu'à l'échéance du mandat de la commissaire actuelle.

Le nouveau plan mettra l'accent sur les moyens que prendra le Commissariat pour atteindre le niveau de rendement optimal en matière d'enquête des plaintes liées à l'accès à l'information et pour jouer un rôle de catalyseur pour ce qui est de faire progresser l'accès à l'information et de favoriser l'ouverture et la transparence. En entretenant un dialogue avec les employés et les intervenants, le Commissariat s'assure que le plan tient compte des possibilités et des défis actuels et prévus.

Entre-temps, le Commissariat poursuit ses efforts en vue de réaliser ses objectifs dans les trois secteurs clés du plan en cours : mettre en place un régime d'accès à l'information de premier plan, offrir un service exemplaire aux Canadiens et créer un milieu de travail exceptionnel.

RÉGIME D'ACCÈS À L'INFORMATION DE PREMIER PLAN

En 2013-2014, le Commissariat se concentra sur l'achèvement de ses enquêtes pluri-institutionnelles sur les consultations obligatoires, les ingérences dans le processus d'accès à l'information et les services de messagerie en mode texte. Le Commissariat compte également terminer l'enquête lancée en réponse à une plainte selon laquelle les politiques gouvernementales qui imposent des restrictions aux scientifiques employés par le gouvernement ou qui les empêchent de discuter avec les médias et le public canadien, et de leur faire part de leurs recherches, entravent le droit d'accès à l'information protégé par la Loi.

30E ANNIVERSAIRE DE LA *LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION*

La *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur le 1er juillet 1983. De classe mondiale à l'époque, cette loi a par la suite été dépassée — en raison d'avancées technologiques, et aussi, du point de vue de la pertinence continue de certaines exceptions et exemptions — par de nouvelles lois adoptées au Canada et dans des dizaines d'autres pays.

Dans une initiative qui coïncidera avec le 30e anniversaire de la Loi, le Commissariat proposera au Parlement, à l'automne 2013, des recommandations concernant la modernisation de la Loi, selon les diverses suggestions soumises par les intervenants, les études antérieures et les recommandations de réforme des anciens commissaires, l'expérience de la commissaire actuelle en lien avec la Loi, et l'évolution du contexte international (voir la page 33). Ces recommandations viseront à actualiser la Loi de manière à ce qu'elle s'inscrive dans le contexte du XXIe siècle, particulièrement à la lumière des engagements du Canada à l'égard du Partenariat pour un gouvernement transparent (http://donnees.gc.ca/fra/plan-daction-du-canada-pour-un-gouvernement-ouvert), mis en œuvre à l'échelle internationale, et des systèmes d'accès de premier plan qui ont été mis en place dans d'autres pays.

SERVICE EXEMPLAIRE AUX CANADIENS

Le Commissariat continuera de s'efforcer d'offrir des services exemplaires aux Canadiens en atteignant ses objectifs de

rendement ambitieux. Ceux-ci consistent à régler 85 % des plaintes administratives dans un délai de 90 jours et 75 % des plaintes à résolution rapide dans un délai de 6 mois.

Le Commissariat continuera de cibler les plaintes à traiter qui ont trait à la sécurité nationale, aux affaires internationales et à la défense, ainsi que les plaintes contre la Société Radio-Canada et l'Agence du revenu du Canada. En outre, il s'attachera à régler les plaintes les plus anciennes et assurera un suivi rigoureux de ses enquêtes.

MILIEU DE TRAVAIL EXCEPTIONNEL

Dans le cadre de ses efforts soutenus visant à offrir un milieu de travail exceptionnel, le Commissariat mettra en œuvre un programme complet de gestion des talents, un nouveau plan en matière de ressources humaines ainsi qu'un code de valeurs et d'éthique, l'excellence étant son objectif dans tous les aspects de ses activités.

Les Services organisationnels du Commissariat termineront la mise en œuvre de la stratégie de gestion de l'information et de la technologie de l'information et géreront le déménagement des bureaux du Commissariat vers la fin de l'automne 2013.

En plus de lui donner accès à des installations modernes, le déménagement permettra au Commissariat de partager les services et les établissements avec ses collègues, soit les agents du Parlement, qui se trouveront dans le même immeuble. Le Commissariat tirera également parti de l'occasion pour examiner les initiatives pangouvernementales de services communs afin de déterminer si elles lui seraient profitables. Dans les deux cas, il analysera tout avantage en tenant compte des risques possibles de nuire à son indépendance ou à sa capacité d'exécuter son mandat.

METTEZ À JOUR VOTRE CARNET D'ADRESSES

À la fin de l'automne 2013, le Commissariat à l'information déménage au 30, rue Victoria, à Gatineau, au Québec. De plus amples renseignements vous seront communiqués sur le site Web (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/) du Commissariat à mesure que le déménagement approchera.

Le déménagement sera financé par la voie d'une hausse en 2013-2014 des crédits parlementaires, sous la forme d'un emprunt remboursable sur 15 ans (remboursement de 175 000 $ par année, débutant en 2014-2015). Il entraînera de nouveaux coûts supplémentaires permanents, ce qui augmentera le fardeau financier actuel qui pèse sur le Commissariat.

ANNEXE A. RAPPORT DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION AD HOC

C'est avec plaisir que je présente, pour une deuxième année, le rapport des activités du commissaire à l'information ad hoc. Le 1er avril 2007, le Commissariat à l'information du Canada est devenu assujetti à la Loi sur l'accès à l'information (http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/A-1/index.html). La loi qui a amené cette modification n'a pas créé en même temps un mécanisme distinct pour enquêter sur les plaintes selon lesquelles une demande d'accès à l'information adressée au Commissariat à l'information a été mal gérée.

Étant donné que l'examen indépendant des décisions relatives à la divulgation de l'information gouvernementale constitue un principe fondamental de l'accès à l'information, la fonction de commissaire à l'information ad hoc indépendant a été créée et un pouvoir d'enquête relativement aux plaintes visant le Commissariat à l'information lui a été conféré.

Plus précisément, en vertu des dispositions du paragraphe 59(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, la commissaire à l'information m'a autorisé, en qualité de commissaire ad hoc à exercer :

> […] tous les pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*, incluant les articles 30 à 37 et l'article 42 de la *Loi* afin de recevoir et de faire enquête de façon indépendante au sujet de toute plainte énumérée à l'article 30 de la *Loi* provenant des réponses aux demandes de communication faites au Commissariat à l'information du Canada en vertu de la *Loi*.

Je suis la quatrième personne à occuper cette fonction depuis 2007.

Deux nouvelles plaintes ont été reçues cette année. Dans la première, le plaignant affirme que le Commissariat à l'information a manqué à son obligation légale de lui venir en aide, et ce, en l'accablant par un trop grand nombre de documents au moment de répondre à sa demande. Cette plainte était toujours en suspens à la fin de l'exercice 2012-2013.

La seconde plainte concerne la portée et la signification de l'article 16.1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, une disposition à propos d'une exception touchant les renseignements sur la production, obtenus ou créés au cours d'une enquête menée par le Commissariat à l'information. Toutefois, dès que l'enquête et toutes les procédures connexes sont terminées, l'exception est partiellement levée. À cette étape, l'exception ne s'applique plus aux documents créés durant l'enquête. Le problème lié à cette plainte est de déterminer si le Commissariat à l'information a appliqué cette disposition de façon appropriée aux faits inhérents à ce dossier. Cette plainte était également toujours en suspens à la fin de l'exercice 2012-2013.

Le poste de commissaire ad hoc a été créé pour assurer l'intégrité du processus lié aux plaintes au sein du Commissariat à l'information. Nous demeurons prêts à enquêter de façon rigoureuse et indépendante sur les plaintes ultérieures déposées contre le Commissariat à l'information.

C'est un privilège d'assumer les fonctions de commissaire à l'information ad hoc.

Respectueusement soumis,

John H. Sims, c.r.