



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada

FICHES DE RENDEMENT 2007-2008
PROBLÈMES SYSTÉMIQUES INFLUANT SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA



LE COMMISSARIAT À L'INFORMATION DU CANADA

Place de ville, Tour B, 7^e étage
112, rue Kent
Ottawa ON K1A 1H3
Tél. : 613-995-2410
Sans frais : 1-800-267-0441
ATME : 613-947-0388
Télééc. : 613-947-7294
Courriel : general@infocom.gc.ca
Site Web : www.infocom.gc.ca

©MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX DU CANADA 2009

N° de cat. IP4-4/2009F
ISBN 978-0-662-06109-0



IMPRIMÉ SUR DU PAPIER CONTENANT PLUS DE 10% DE FIBRES RECYCLÉES POSTCONSOMMATION.

FICHES DE RENDEMENT 2007-2008
PROBLÈMES SYSTÉMIQUES INFLUANT SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION AU CANADA

RAPPORT SPÉCIAL AU PARLEMENT
PAR ROBERT MARLEAU
COMMISSAIRE À L'INFORMATION DU CANADA
FÉVRIER 2009

Février 2009

L'honorable Peter Milliken
Président de la Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

En vertu de l'article 39 de la Loi sur l'accès à l'information, j'ai l'honneur de présenter au Parlement un rapport spécial intitulé *Fiches de rendement 2007-2008 et problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada*.

Le présent rapport, qui porte sur ma première année complète d'exercice à titre de Commissaire à l'information, fait suite à la mise en place d'un nouveau processus pour l'établissement des fiches de rendement des institutions fédérales en ce qui concerne le traitement des demandes d'accès à l'information. Je suis d'avis que ce nouveau processus s'avèrera des plus utiles au Parlement afin d'améliorer la reddition de comptes et la transparence des institutions publiques du Canada.

Veillez agréer, monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Robert Marleau
Commissaire à l'information du Canada

Février 2009

L'honorable Noël Kinsella
Président du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

En vertu de l'article 39 de la *Loi sur l'accès à l'information*, j'ai l'honneur de présenter au Parlement un rapport spécial intitulé *Fiches de rendement 2007-2008 et problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada*.

Le présent rapport, qui porte sur ma première année complète d'exercice à titre de Commissaire à l'information, fait suite à la mise en place d'un nouveau processus pour l'établissement des fiches de rendement des institutions fédérales en ce qui concerne le traitement des demandes d'accès à l'information. Je suis d'avis que ce nouveau processus s'avèrera des plus utiles au Parlement afin d'améliorer la reddition de comptes et la transparence des institutions publiques du Canada.

Veillez agréer, monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Robert Marleau
Commissaire à l'information du Canada

TABLE DES MATIÈRES

Message du Commissaire	3
Sommaire	5
Introduction	9
Chapitre 1 : Problèmes systémiques	11
Chapitre 2 : Engagements du Commissariat à l'information	25
Chapitre 3 : Fiches de rendement des institutions	27
Affaires étrangères et Commerce international	29
Agence des services frontaliers du Canada	41
Bibliothèque et Archives Canada	53
Bureau du Conseil privé	63
Gendarmerie royale du Canada	77
Ministère de la Défense nationale	87
Ministère de la Justice Canada	97
Ressources naturelles Canada	109
Santé Canada	119
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	129
Liste des recommandations	145
Annexe : Notation du rendement des institutions	155

MESSAGE DU COMMISSAIRE

Le présent rapport spécial porte sur le rendement des institutions fédérales aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* durant ma première année complète d'exercice à titre de Commissaire à l'information. Il fait également état des modifications substantielles que le Commissariat à l'information a apportées au processus servant à l'établissement des fiches de rendement.

Peu de temps après mon arrivée en poste, il m'est apparu à la lumière de mes discussions avec les représentants du milieu de l'accès à l'information qu'on pouvait améliorer ce processus – déjà fort utile – en fournissant un tableau global de la conformité des institutions et en décrivant les efforts consentis par chacune d'elles pour améliorer son rendement. On pourrait ainsi faire ressortir certains facteurs contextuels influençant la capacité des institutions à se conformer à la Loi, tout en cernant les problèmes communs à l'ensemble du système sur lesquels les institutions n'ont pas de contrôle immédiat.

Par conséquent, j'ai mis en place un cadre d'évaluation amélioré qui permet non seulement d'examiner ces questions, mais également de faire état des meilleures pratiques pouvant servir d'exemple. Cette année, nous avons concentré nos efforts sur l'analyse des facteurs susceptibles d'entraîner des retards dans l'ensemble du système, notamment l'augmentation du nombre de demandes de consultation, le recours à de longues prorogations de délai, ainsi que la présence de processus d'approbation multiniveaux.

On me demande fréquemment mon point de vue, à titre de Commissaire à l'information, sur la situation du régime d'accès à l'information et sur la façon de l'améliorer. Tout en signalant que la présente évaluation ne constitue pas une vérification scientifique, j'estime que les résultats obtenus donnent une bien piètre image du régime d'accès à l'information.

La conclusion la plus importante, vu sa portée, confirme que le délai de 30 jours prévu par le Parlement pour donner suite aux demandes de communication est devenu l'exception plutôt que la norme. La prévalence des prorogations de délai et des demandes de consultation ralentit considérablement le traitement des demandes, au point où certaines institutions prennent en moyenne 120 jours pour répondre aux demandeurs. Cette situation est inacceptable.

Notre évaluation a permis de relever d'importants défis liés à la gestion de l'information, qui influencent la capacité des institutions à répondre de façon complète, exacte et en temps opportun aux demandes d'accès à l'information. Elle a également confirmé l'existence d'importantes lacunes au chapitre de la dotation et de la formation dans le secteur de l'accès à l'information.

Le contexte actuel fait clairement ressortir la nécessité d'un modèle de conformité plus élaboré, comprenant des incitatifs au rendement appropriés. Il ne suffira pas de moderniser le cadre législatif ou le processus administratif. Comme le rapport le suggère, une amélioration du régime suppose la volonté et le leadership nécessaires pour guider un changement de culture institutionnelle consistant à inverser la tendance à conserver l'information en faveur de l'établissement d'un véritable climat d'ouverture. En matière d'accès à l'information, les fonctionnaires fédéraux doivent être habilités et incités à respecter à la fois l'esprit et la lettre de la Loi.

J'ose espérer que les recommandations énoncées dans le présent rapport déboucheront sur le genre de mesures et de débats nécessaires pour actualiser et renforcer le régime canadien d'accès à l'information, si essentiel au maintien de notre mode de vie démocratique.



Robert Marleau
Commissaire à l'information du Canada

SOMMAIRE

Dans le cadre de son mandat qui vise notamment à promouvoir l'ouverture et la transparence de l'appareil gouvernemental, le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) examine le rendement de certaines institutions fédérales pour évaluer leur degré de conformité aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi) et ainsi cerner les problèmes à régler.

Le présent rapport spécial, portant sur l'exercice 2007-2008, reflète l'introduction d'un nouveau processus pour l'établissement des fiches de rendement des institutions fédérales, qui s'avère encore plus pertinent et utile pour aider le Parlement à accroître la reddition de comptes et la transparence. Ce processus amélioré renseigne davantage sur divers facteurs contextuels ayant une incidence sur le rendement d'une institution. Il permet également d'examiner d'importants problèmes qui se posent à l'échelle du système et auxquels la plupart des institutions sont confrontées sans pouvoir les contrôler.

Dans ce rapport, le Commissariat fait diverses recommandations au Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi qu'aux institutions visées pour les aider à remédier aux problèmes.

PROBLÈMES SYSTÉMIQUES

Lors de son évaluation globale du système, le Commissariat a cerné cinq éléments interreliés qui soulèvent des préoccupations, en l'occurrence la gestion de l'information, les prorogations de délai, les consultations, les ressources humaines et la formation, ainsi que le leadership.

La gestion de l'information

L'accès à l'information est largement tributaire des pratiques de gestion de l'information. Si certaines institutions ne gèrent pas efficacement l'information, il est fort probable qu'elles aient de la difficulté à répondre aux demandes d'information de façon complète et uniforme, dans les délais prévus.

Par conséquent, il est particulièrement préoccupant de constater que le respect des normes relatives à la gestion de l'information laisse à désirer dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Des pratiques et des systèmes de gestion des documents dépassés, disparates ou inefficaces tendent à ralentir la recherche et l'obtention des dossiers. L'évaluation de cette année a également permis de relever certaines irrégularités ou incohérences entre l'information que les institutions ont fournie au Commissariat et les données recueillies par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

De toute évidence, le gouvernement fédéral n'a pas réussi à relever le défi de l'environnement moderne axé sur l'information numérique. Il est urgent de faire preuve de leadership et de prendre les mesures appropriées à l'échelle du gouvernement, dont l'élaboration et le maintien de pratiques et de ressources de gestion de l'information à la fine pointe de la technologie.

Les prorogations de délai

Une deuxième source de préoccupation réside dans l'utilisation des prorogations de délai, auxquelles les institutions ont recours lorsqu'elles ne sont pas en mesure de donner suite à une demande de communication dans le délai de 30 jours prévu par la Loi.

Contrairement à l'objectif prévu par la Loi, il semble que les prorogations de délai sont devenues la norme plutôt que l'exception. L'analyse du Commissariat révèle une tendance à recourir davantage aux prorogations de délai et pour des périodes plus longues. Certaines des institutions ayant fait l'objet d'un examen cette année ont mis en moyenne 120 jours pour répondre aux demandeurs.

Diverses raisons peuvent expliquer cette tendance. Elle peut en partie être attribuable à la complexité et l'interdépendance accrues des activités gouvernementales, qui exigent davantage de partenariats et de consultations. Cela résulte peut-être aussi de certains défis sous-jacents – notamment un manque de ressources – qui compliquent la tâche des institutions lorsqu'il s'agit de répondre aux demandes en temps opportun. Enfin, il est possible que les institutions utilisent les prorogations de délai comme tactique pour éviter les présomptions de refus qui nuisent à la fiche de rendement.

Le Commissariat est également préoccupé par l'absence des freins et contrepoids nécessaires pour empêcher les abus et faire en sorte que les institutions recourent aux prorogations de délai pour des motifs légitimes et bien documentés. À l'heure actuelle, on trouve peu de lignes directrices sur les recours aux prorogations de délai et sur leur durée. De surcroît, peu de pouvoirs ont été accordés pour faire respecter les exigences actuelles et la Loi ne prévoit aucune sanction en cas de mauvais rendement.

De toute évidence, une plus grande discipline s'impose en ce qui concerne le recours aux prorogations de délai. Les irrégularités et les incohérences parmi les données disponibles ne permettent pas de tirer de conclusions définitives pour le moment. Toutefois, le Commissariat a recueilli suffisamment d'éléments qui montrent que le recours aux prorogations de délai et la durée de celles-ci ralentissent considérablement le traitement des demandes. Le Commissariat surveillera la situation de près et mènera une enquête systémique sur le recours aux prorogations de délai dans l'ensemble des institutions fédérales.

Les consultations

Les consultations sont devenues une source de préoccupation pour deux raisons : d'abord, l'augmentation de leur volume et leur incidence sur le volume de travail des institutions; ensuite, à cause des retards qu'elles entraînent et des pratiques de gestion du risque auxquelles elles donnent lieu.

Puisqu'une part considérable des activités gouvernementales suppose aujourd'hui la collaboration de plusieurs institutions, le nombre de demandes de consultations augmente rapidement et, par conséquent, alourdit le volume de travail des institutions. Or, ce fardeau additionnel n'est ni reconnu ni mesuré, et donc les ressources pour y répondre ne suffisent pas.

En outre, seule l'institution visée par la demande est actuellement tenue responsable du respect des exigences prévues par la Loi. Les institutions consultées n'ont aucun compte à rendre. Par conséquent, les institutions ont adopté certaines pratiques pour gérer le risque des longs délais liés aux demandes de consultation.

De toute évidence, il faut mieux documenter l'ampleur des demandes de consultation dans le but d'y allouer des ressources adéquates.

Les ressources humaines et la formation

Compte tenu d'une pénurie grave de personnel expérimenté dans le domaine, les institutions éprouvent de la difficulté à attirer et à garder des professionnels qualifiés pour gérer les activités liées à l'accès à l'information. Elles tentent de faire face à la pénurie en embauchant des consultants – mais cette pratique est insoutenable à long terme.

Le Commissariat estime urgent de recommander à nouveau que le gouvernement fédéral établisse des normes concernant l'embauche de spécialistes de l'accès à l'information et qu'il leur accorde une reconnaissance professionnelle dans le cadre d'un processus de certification.

Il faut noter qu'il n'y a actuellement aucune formation obligatoire dans le domaine de l'accès à l'information dans les institutions fédérales, en dépit des retombées positives considérables en termes de sensibilisation à la Loi et de l'amélioration du traitement des demandes d'accès à l'information.

Par conséquent, le Commissariat recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor collabore avec l'École de la fonction publique du Canada pour élaborer une stratégie d'apprentissage intégré destinée à l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Le leadership

Le leadership constitue un facteur essentiel de la mesure suivant laquelle une institution respecte ses obligations aux termes de la Loi. Quand un cadre supérieur dit clairement que les demandes d'accès à l'information doivent faire l'objet d'une collaboration entière et efficace, les normes de rendement s'améliorent. Malheureusement, ce genre de leadership dépend de la volonté de gestionnaires responsables et engagés à passer à l'action. Si ces mêmes gestionnaires s'en vont à d'autres institutions, rien ne garantit le maintien de ces normes.

Le Commissariat s'attend à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) s'acquitte de ses responsabilités et exerce le leadership fort et de haut niveau que requiert le domaine de l'accès à l'information. À cette fin, le Commissariat recommande également que le SCT revoie ses critères actuels de mesure du rendement des institutions.

LES FICHES DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

C'est l'analyse détaillée du rendement de dix institutions fédérales assujetties à la Loi qui a mis en lumière les problèmes systémiques dont il est fait état dans le présent rapport. Cet échantillon d'institutions a été choisi selon des critères précis, notamment, le rendement antérieur, le nombre de consultations auprès d'autres institutions à l'égard de demandes d'accès à l'information, le recours aux prorogations de délai, le processus d'approbation et les bonnes pratiques.

Le cadre d'évaluation utilisé cette année a été élargi pour offrir un tableau global du rendement des institutions. La fiche de rendement fournit une description des facteurs contextuels pertinents – par exemple, les modifications du volume de travail, la capacité, le processus ou le leadership – qui ont pu avoir une incidence sur la capacité de l'institution à respecter ses obligations aux termes de la Loi.

Les institutions ont reçu une note pour leur rendement global, allant de une à cinq étoiles. Pour 2007-2008, Justice Canada a obtenu la meilleure note en dépit de défis substantiels, notamment une hausse marquée du nombre de demandes de consultation de la part des autres institutions. Cette réussite est attribuable à la mise en œuvre, au cours des dernières années, de nouvelles pratiques qui ont entre autres permis à Justice Canada de répondre aux deux tiers des nouvelles demandes reçues au cours de l'exercice dans un délai de 30 jours et de traiter la plupart des demandes prorogées dans un délai de 90 jours. Bibliothèque et Archives Canada a, pour sa part, maintenu un rendement élevé par rapport à la période d'examen précédente, réussissant à répondre à environ trois quarts des demandes dans un délai de 30 jours. Cependant, il a été établi que la durée de la grande majorité des prorogations ne pouvait être justifiée.

Deux institutions ont présenté un degré de conformité acceptable en 2007-2008, soit le Bureau du Conseil privé (BCP) et Ressources naturelles Canada. Le Commissariat a évalué le rendement du bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du BCP à maintes reprises au cours de la dernière décennie, mais c'est la première fois qu'il évalue le rendement du service préposé aux Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques. Ce service est chargé d'établir si des documents contenant des renseignements confidentiels du Cabinet devraient être protégés de toute divulgation. Les institutions fédérales ont exprimé de nombreuses critiques concernant l'obligation de consulter ce service, se plaignant de ses délais de réponse. Le questionnaire utilisé cette année ne donne qu'un mince aperçu du processus de consultation relatif aux renseignements confidentiels du Cabinet. Un outil plus précis sera élaboré pour les évaluations à venir.

Les six autres institutions ont affiché un rendement inférieur à la moyenne en 2007-2008 pour diverses raisons. La plupart ont éprouvé des difficultés à cause d'une augmentation substantielle du volume de travail (nombre de demandes reçues, nombre de pages examinées et nombre de demandes de consultation reçues). Certaines ont eu recours à de nombreuses prorogations de délai prolongées, suivent des processus d'approbation compliqués et manquent de diligence lorsqu'il s'agit de répondre aux demandes de consultation.

L'Agence des services frontaliers du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont élaboré et mis en œuvre un plan triennal d'amélioration, qui leur a permis de réduire considérablement l'arriéré de demandes au cours de la période visée par l'examen et d'améliorer divers éléments de leurs activités.

Santé Canada et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont également consenti énormément d'efforts pour réduire l'arriéré de demandes. Toutefois, Santé Canada doit examiner et rationaliser son modèle de traitement pour éviter des délais additionnels et la GRC doit améliorer son système de gestion des demandes pour surveiller de plus près les divers aspects de ses activités.

Le volume de travail du ministère des Affaires étrangères a considérablement augmenté au cours de la période visée par l'examen, particulièrement à cause du nombre de demandes de consultation provenant des autres institutions fédérales. Comme ses ressources sont limitées, le délai moyen de réponse aux demandes de consultation est de 75 jours. Le Commissariat est sérieusement préoccupé par les consultations prolongées à cause de leur incidence sur tout le système d'accès à l'information.

Enfin, la mission canadienne en Afghanistan et la complexité du traitement des dossiers liés à une mission en cours demeurent un défi pour la Défense nationale. Cette situation a entraîné une augmentation du volume de travail et un recours croissant aux prorogations de délai pour alléger la tâche. De plus, elle a donné lieu à la création d'un groupe de travail interne chargé d'examiner l'information de nature délicate liée à la mission en cours. Dans l'ensemble, le processus d'accès à l'information a été ralenti.

LES ENGAGEMENTS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION

Tout en mettant en œuvre son nouveau processus d'établissement des fiches de rendement, le Commissariat a trouvé des façons d'améliorer son propre travail. Ainsi, il remaniera la classification utilisée pour décrire l'issue des plaintes, afin que celle-ci fournisse de l'information plus utile et plus juste concernant les réponses des institutions. En outre, d'ici 2009-2010, le Commissariat mettra en place des critères pour évaluer la mesure suivant laquelle les institutions communiquent de l'information conformément aux dispositions de la Loi. Enfin, le Commissariat s'engage à mieux informer les institutions fédérales, suffisamment à l'avance, du processus entourant l'établissement de la fiche de rendement et des exigences qui y sont liées.

INTRODUCTION

Le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) contribue à faire en sorte que les institutions fédérales respectent la Loi sur l'accès à l'information (la Loi) et rendent l'information plus accessible afin que le gouvernement fédéral continue de rendre des comptes aux Canadiens.

La Loi accorde à tout citoyen, résident permanent, particulier ou groupe constitué en personne morale se trouvant au Canada, le droit de demander et d'obtenir des renseignements détenus par une institution fédérale. Il peut s'agir de documents, d'images, de lettres, de courriels et de notes de service. Il existe toutefois des restrictions, notamment en ce qui concerne les documents du Cabinet et les renseignements susceptibles de nuire à la sécurité ou à l'économie canadienne, aux relations fédérales-provinciales ou aux relations internationales, ainsi que les renseignements personnels au sujet des particuliers.

Lorsqu'une institution reçoit une demande de communication, elle doit y répondre dans les 30 jours ou justifier toute prorogation de délai. Par exemple, l'institution peut devoir en consulter une autre, notamment au sujet de documents pouvant contenir des renseignements confidentiels du Cabinet ou des dossiers qui, si leur contenu était divulgué, risqueraient d'avoir une incidence sur les relations internationales du Canada. Si l'institution ne répond pas dans les 30 jours, ou avant l'échéance de la prorogation, cela équivaut à un refus de communication (présomption de refus). En pareil cas ou si on croit qu'une institution ne respecte pas les dispositions de la Loi, il est possible de déposer une plainte auprès du Commissariat.

Le Commissariat effectue également un examen annuel du rendement d'un échantillon d'institutions fédérales pour évaluer globalement dans quelle mesure celles-ci respectent leurs obligations en vertu de la Loi et pour cerner les problèmes à régler. Un nouveau processus d'établissement des fiches de rendement, jumelé à un cadre d'évaluation amélioré, a été mis en œuvre pour l'exercice 2007-2008.

Outre les données habituelles sur les présomptions de refus et les prorogations de délai, le nouveau cadre prend en compte certains facteurs contextuels – par exemple, les modifications du volume de travail, la capacité, le processus ou le leadership – qui fournissent un aperçu plus vaste du rendement des institutions. Le processus a également permis au Commissariat de cerner et d'analyser cinq éléments qui ont une incidence sur la capacité de la plupart des institutions de s'acquitter de leurs obligations aux termes de la Loi. Ces problèmes systémiques concernent la gestion de l'information, les prorogations de délai, les consultations, les ressources humaines et la formation, ainsi que le leadership.

Selon un certain nombre de critères bien précis, le Commissariat a choisi d'examiner le rendement des dix institutions suivantes: Affaires étrangères et Commerce international; Agence des services frontaliers du Canada; Bibliothèque et Archives Canada; Bureau du Conseil privé; Gendarmerie royale du Canada; ministère de la Défense nationale; ministère de la Justice Canada; Ressources naturelles Canada; Santé Canada; Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Le Commissariat a demandé à ces institutions de remplir un questionnaire concernant leurs activités en matière d'accès à l'information, pour la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008.¹ Les représentants du Commissariat ont rencontré des fonctionnaires de chacune de ces institutions pour obtenir des renseignements contextuels pertinents; ils ont ensuite fait parvenir un exemplaire de la fiche de rendement à chacun des responsables de l'accès à l'information des institutions en leur demandant des précisions au besoin et un plan d'action pour donner suite aux recommandations du Commissariat.

Note :

- 1 Il est possible de consulter en ligne le questionnaire et les réponses fournies par les dix institutions fédérales visées, sur le site Web du Commissariat à l'information.

Le chapitre 3 contient la fiche de rendement de chaque institution visée par l'examen ainsi qu'un exposé des principaux défis qui ont influé sur son rendement dans le traitement des demandes de communication. Ce chapitre présente également les recommandations du Commissariat pour aider chacune des institutions à améliorer son rendement, ainsi que la réponse des institutions à ces recommandations. Le chapitre 1 renferme l'analyse des problèmes relevés à l'échelle du système. Tout en raffinant son cadre d'évaluation, le Commissariat a cherché d'autres façons d'améliorer le processus d'établissement des fiches de rendement. Le chapitre 2 détaille les engagements du Commissariat à cet égard.

PROBLÈMES SYSTÉMIQUES

Le présent chapitre met en lumière des tendances systémiques qui ont une incidence sur la capacité des institutions à s'acquitter de leurs obligations résultant des demandes d'accès à l'information, ou « demandes de communication », en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Nous y décrivons cinq problématiques interdépendantes touchant l'ensemble du système, lesquelles sont ressorties des informations obtenues auprès des institutions choisies pour la présente évaluation. Il s'agit de la gestion de l'information, des prorogations de délai, des consultations, des ressources humaines et de la formation, ainsi que du leadership.

LA GESTION DE L'INFORMATION

Si les institutions ne sont pas en mesure de gérer efficacement l'information demandée en vertu de la Loi, elles auront nécessairement de la difficulté à répondre aux demandes de façon rapide et complète. Nous avons d'ailleurs observé une tendance très marquée à l'augmentation du nombre de pages examinées par les institutions qui pourrait s'expliquer, notamment, par une mauvaise gestion de l'information – comme le fait de conserver de multiples exemplaires de pièces de courrier électronique. De telles mauvaises pratiques en matière d'information entraînent une augmentation exponentielle du temps nécessaire pour répondre aux demandes de communication. Ainsi, chaque exemplaire multiple doit être examiné en l'absence d'un seul courrier électronique archivé faisant autorité.

Il existe de nombreux exemples du genre pouvant illustrer les difficultés auxquelles fait face le gouvernement fédéral pour adapter son régime d'accès à l'information à l'environnement numérique actuel, rapide et dynamique. Le régime d'accès à l'information a pris forme durant les années 1970 et s'est développé pendant les années 1980 en fonction des réalités du gouvernement de l'époque. Il ne s'est pas adapté aux changements spectaculaires qui sont survenus dans le contexte où il est censé évoluer, lesquels sont surtout attribuables aux progrès technologiques, tel l'Internet. On continue de recourir aux pratiques conventionnelles dans une trop large mesure. Le fossé numérique a une incidence non seulement sur la prestation des services et renseignements fournis aux demandeurs, mais aussi sur la capacité des institutions fédérales de fournir des réponses complètes, exactes et rapides aux demandeurs. Les pratiques et les systèmes de gestion de documents dépassés, disparates ou inefficaces, par exemple, ralentissent le processus de recherche et d'extraction de documents et compromettent la rigueur de la recherche. Comme l'a déclaré le représentant d'une institution : « le défi de la gestion de l'information n'a pas encore été relevé. »

Par contre, des efforts d'amélioration de la gestion des documents sont en cours. En 2002, le Groupe d'étude de l'accès à l'information a déclaré que l'accès à l'information ne peut être amélioré sans une meilleure gestion de l'information.² Nous en convenons. Cependant, nous constatons que sept ans plus tard, il est encore plus urgent de faire preuve de leadership dans ce domaine et d'agir à l'échelle du gouvernement dans son ensemble.

Note :

2 *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, 2002, p. 5.

Recommandation 1

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les institutions intéressées,

- a. évalue les pratiques des institutions fédérales en matière de gestion de l'information;**
- b. élabore un plan d'action visant à corriger les lacunes des institutions fédérales en matière de gestion de l'information;**
- c. mesure régulièrement le rendement des institutions fédérales sur le plan de l'application de pratiques efficaces en matière de gestion d'information;**
- d. veille à ce que les institutions fédérales soient dotées des ressources nécessaires pour élaborer et maintenir des pratiques efficaces en matière de gestion de l'information.**

Recommandation 2

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore et maintienne un programme de formation d'avant-garde sur les pratiques de gestion de l'information en adaptant aux besoins du régime d'accès à l'information.

Réponse aux recommandations 1 et 2

Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît l'importance de la gestion de l'information gouvernementale dans son énoncé de vision :

Au sein du gouvernement du Canada, l'information est protégée et sauvegardée, conformément à notre mandat, et elle est administrée comme un élément d'actif stratégique, de manière à en maximiser la valeur au profit de l'ensemble de la population canadienne.

En 2007, le Secrétariat a élaboré le Cadre de la gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada pour concrétiser cette vision. S'appuyant sur ce cadre, il a lancé la Stratégie et le Plan d'action sur la gestion de l'information du gouvernement du Canada en 2008, lesquels prévoient l'élaboration, chaque année, d'une série de livrables concrets et précises devant améliorer la qualité de la gestion de l'information dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Les mesures prises par le Secrétariat à l'appui de la Stratégie et du Plan d'action comprennent le lancement, en juin 2008, d'un inventaire d'initiatives et de pratiques exemplaires, ainsi que l'élaboration d'un plan de sensibilisation et de participation permettant aux employés de prendre conscience de leurs responsabilités en matière de gestion de l'information et de l'importance de cette gestion pour améliorer la prestation des services au gouvernement fédéral. Le Secrétariat a récemment élaboré des normes de compétence en matière de gestion de l'information, qui seront publiées par l'Office des normes générales du Canada dans les mois qui viennent. Il collabore étroitement avec l'École de la fonction publique du Canada pour dresser un plan d'action qui permettra à l'École d'examiner le matériel pédagogique en gestion de l'information afin d'y intégrer les pratiques exemplaires et souligner les responsabilités associées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels.

Par ailleurs, le Secrétariat recueille des données sur les pratiques de gestion de l'information dans les différents ministères par le biais de la procédure d'évaluation annuelle prévue dans le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG). La procédure en question sert à vérifier la conformité des ministères à la Politique sur la gestion de l'information et à la Directive sur les rôles et responsabilités en matière de gestion de l'information. Les ministères sont tenus de démontrer qu'ils se sont dotés d'une stratégie de gestion de l'information pour réduire la complexité et le double emploi des procédures, promouvoir l'uniformisation, l'interopérabilité et le partage d'information, et optimiser la prestation des services dans leur organisation et dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Ils doivent également faire la preuve qu'ils font des progrès dans la mise en œuvre de cette stratégie. Le Secrétariat est en train d'élaborer une carte routière du CRG pour instaurer une méthode progressive de mesure de la conformité à la Politique sur la gestion de l'information au cours des cinq prochains exercices. Un autre élément clé pour le CGR proviendra de l'évaluation des progrès enregistrés par les institutions dans la mise en œuvre des Directives sur la tenue des documents, qui est en voie d'élaboration.

Le Secrétariat a également élaboré un profil des services internes de gestion de l'information pour permettre aux institutions d'évaluer les efforts relatifs qu'elles doivent déployer et leur capacité à assumer la gestion de l'information comme service interne. Il sera ainsi possible d'élaborer des normes de service et des indicateurs de rendement à cet égard. Le Secrétariat a entrepris par ailleurs d'élaborer un cadre de mesure du rendement en matière de gestion de l'information dans les ministères visés par la Politique sur la gestion de l'information, tant à l'échelle ministérielle qu'à l'échelle gouvernementale.

Enfin, au cours de l'été 2008, le Secrétariat a créé le groupe de travail du ressourcement. Composé de sous ministres adjoints, ce groupe a pour mandat d'envisager des solutions (par exemple la réaffectation de fonds et la création de services communs) pour faciliter l'amélioration constante de la capacité de gestion de l'information dans l'ensemble du gouvernement. On est en train d'élaborer un cadre de ressourcement pour la gestion de l'information.

Les données recueillies pour la présente évaluation suscitent de graves inquiétudes quant à la qualité de l'information que le Commissariat a obtenue des institutions.

L'intérêt accru porté aux facteurs contextuels et à l'information qualitative, en plus des données quantitatives traditionnelles, a compliqué la réponse au questionnaire pour les institutions et l'analyse des données par le Commissariat.

Le Commissariat reconnaît que cette situation est en partie attribuable au préavis relativement court qu'il a donné aux institutions concernant la nature et l'ampleur de l'information à recueillir. Il reconnaît également que certaines

institutions n'ont pas été en mesure de fournir l'information sans perturber leurs activités. Le Commissariat a été en mesure, tout au moins, d'obtenir des renseignements similaires à ceux fournis annuellement au Secrétariat du Conseil du Trésor.³ Il a cependant détecté des irrégularités et des incohérences entre ces données et l'information que les institutions lui ont fournie, ce qui soulève des inquiétudes.

Le Commissariat en tire la conclusion que les données rassemblées par le Secrétariat du Conseil du Trésor ne brossent pas un tableau exact du rendement des institutions et que des données meilleures et plus abondantes sont essentielles pour permettre une bonne évaluation du rendement des diverses entités et de l'ensemble du système.

Recommandation 3

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, à partir de l'exercice 2010-2011, rassemble d'autres données statistiques annuelles, concernant :

- a. le nombre de pages examinées pour les demandes de communication, au total et en moyenne par demande;
- b. le nombre de pages examinées pour les demandes de consultation reçues, au total et en moyenne par consultation;
- c. le nombre de pages communiquées en partie ou en totalité;
- d. le nombre de demandes traitées dans les délais prescrits;
- e. la durée moyenne de traitement d'une demande de communication.

Note :

3 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Rapport concernant la Loi sur l'accès à l'information*. (<http://www.tbs-sct.gc.ca/tbsf-fsct/350-62-fra.asp>)

LES PROROGATIONS DE DÉLAI

Le processus d'examen pour 2007-2008 a porté une attention particulière à l'utilisation des prorogations de délai par les institutions dans le but de réunir des éléments d'information concernant les répercussions de cette pratique sur les retards. Les institutions fédérales doivent traiter les demandes de communication dans les 30 jours suivant leur réception ou appliquer une prorogation de délai.⁴ On ne peut recourir à une telle prorogation que si certaines conditions précises décrites à l'article 9 de la Loi sont réunies (voir l'encadré ci-dessous). La durée de ces prorogations n'est restreinte par aucune limite réglementaire – la seule norme étant que toute prorogation doit être « d'une période que justifient les circonstances. »

L'alinéa 9(1)a) permet à une institution de proroger le délai de réponse à une demande de communication si celle-ci vise un grand nombre de documents (ou suppose une recherche dans un grand nombre de documents) de telle sorte que l'observation du délai de 30 jours « entraverait de façon sérieuse » le fonctionnement de l'institution.

L'alinéa 9(1)b) permet à une institution de proroger le délai si les consultations nécessaires pour répondre à la demande ne peuvent être menées à terme dans les 30 jours.

L'alinéa 9(1)c) permet à une institution de proroger le délai dans les cas où l'avis visant la demande et l'intention de l'institution fédérale de communiquer de l'information doit être transmis à un tiers au terme de l'article 27.

Tout demandeur qui n'est pas satisfait du retard entraîné par une prorogation de délai peut déposer une plainte auprès du Commissariat. Toutefois, il existe peu de freins et contreponds quant à l'utilisation des prorogations et leur durée, et le modèle de conformité prévu par la Loi est faible. Il suffit que les institutions fédérales informent le Commissaire de toute prorogation dépassant les 30 jours (selon le paragraphe 9(2) de la Loi). De plus, la Loi ne prévoit aucune sanction dans les cas où les avis ne sont pas fournis. Selon l'examen des avis reçus en 2007-2008, les institutions ne se sont pas toujours conformées à cette exigence.

Il existe par ailleurs peu de lignes directrices concernant l'utilisation des prorogations de délai et leur durée. Selon le Manuel du Conseil du Trésor, « La prorogation du délai doit tenir compte de la somme de travail nécessaire pour donner suite à la demande et porter sur une période aussi brève que possible ». ⁵ Selon la jurisprudence de la Cour fédérale, les institutions doivent motiver de façon convaincante et valable toute prorogation de délai ainsi que sa durée. ⁶

Note :

- 4 Selon la Loi, répondre à une demande de communication veut dire donner au demandeur un avis écrit lui faisant savoir si le document demandé sera communiqué en tout ou en partie et, si l'accès est accordé, on doit lui fournir le document en tout ou en partie.
- 5 Suite des Politiques du Conseil du Trésor/Demandes/Prorogation, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13779§ion=text#cha14>
- 6 Canada (Commissaire à l'information) v. Canada (Ministre des Affaires étrangères) [1990] 3 C.F. 514, 526.

Le Commissariat s'est penché sur les tendances historiques des délais de réponse aux demandes de communication, gardant à l'esprit la disposition de la Loi selon laquelle les institutions doivent normalement répondre dans les 30 jours. Il a supposé au départ que des prorogations ne devraient être nécessaires que pour un petit nombre de demandes et qu'elles devaient être aussi brèves que possibles dans les circonstances. Bien que le Commissariat ne puisse tirer des conclusions sûres à partir des données recueillies quant au bien-fondé de toutes les prorogations, son analyse révèle une tendance à recourir davantage aux prorogations et pour des durées plus longues. Cette tendance ne s'explique pas par l'augmentation générale du nombre de demandes de communication au cours de la période. Le Commissariat aurait espéré tout au moins que l'augmentation du recours aux prorogations n'ait pas été supérieure à l'augmentation du nombre de demandes. En fait, il a plutôt constaté le contraire.

Le Commissariat doit se garder de tirer des conclusions fermes à partir d'un jeu de données ne portant que sur trois années et sur un ensemble restreint d'institutions. Les données relatives aux prorogations comportent également des irrégularités et des incohérences. Les entretiens menés par le Commissariat avec les représentants de diverses institutions ont mis en lumière plusieurs explications plausibles pour l'importance croissante des prorogations au cours des quelques dernières années. Le Commissariat a toutefois réuni suffisamment d'information probante pour se demander si l'ampleur du recours aux prorogations peut être pleinement justifiée aux termes de la Loi.

Ainsi, certaines institutions ont considérablement amélioré leurs résultats relativement aux présomptions de refus (demandes retardées au-delà des délais prévus par la Loi), tout en utilisant davantage les prorogations de délai. Cela est peut-être tout à fait légitime. Par les années passées, certaines présomptions de refus ont pu être attribuables au fait que les institutions ne s'étaient pas prévaluées de

prorogations de délai lorsque cela aurait été souhaitable. Cela dit, le Commissariat ne peut s'empêcher de se demander si le parallélisme entre l'amélioration des résultats relativement aux présomptions de refus et le recours accru aux prorogations de délai n'est pas dû au fait que les institutions se soucient davantage des notes de leur fiche de rendement que de la réalisation des objectifs fondamentaux de la Loi. Les entrevues menées par le Commissariat ont mis à jour la tactique qui consiste à utiliser des prorogations de longue durée comme assurance pour se prémunir contre des présomptions de refus.

Le Commissariat s'inquiète également de voir les institutions utiliser les prorogations de délai pour composer avec l'insuffisance chronique du personnel des unités d'accès à l'information et avec les lacunes en matière de gestion des documents. Comme on l'a déjà souligné, les prorogations devraient constituer l'exception plutôt que la règle pour une unité qui est suffisamment pourvue en ressources et dotée d'un cadre efficace de gestion de l'information. En l'absence de l'une ou l'autre de ces conditions, ce qui est souvent le cas, il se peut que des institutions fédérales soient tentées de recourir aux prorogations de délai pour faciliter la gestion du volume de travail tout en respectant les délais prescrits.

Les prorogations de délai devront être utilisées de façon mieux disciplinée. Le Commissariat contrôlera de près les avis que lui présentent les institutions et les comparera au nombre de prorogations qu'elles déclarent au Secrétariat du Conseil du Trésor pour un exercice donné. Il entreprendra également une enquête systémique sur le recours aux prorogations par l'ensemble des institutions fédérales.

Les données concernant les prorogations devront également être améliorées et augmentées de manière à pouvoir évaluer si leur utilisation est conforme aux objectifs de la Loi.

Recommandation 4

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor apporte des éclaircissements concernant la méthode de déclaration des prorogations de délai et, à compter de l'exercice 2010-2011, qu'il subdivise les exigences de déclaration visant les prorogations selon les catégories suivantes :

- a. le nombre de demandes prorogées en vertu de l'article 9;
- b. la durée de prorogation pour chaque motif de prorogation (recherche, consultations, tiers) :
 - i. moins de 30 jours;
 - ii. 30 – 60 jours;
 - iii. 61 – 90 jours;
 - iv. 91 – 120 jours;
 - v. 121 – 150 jours;
 - vi. 151 – 180 jours;
 - vii. 181 – 210 jours;
 - viii. 211 – 250 jours;
 - ix. plus de 250 jours, en multiples de 50 jours.
- c. pour chaque motif de prorogation (recherche, consultations, tiers), la durée moyenne réelle de réponse.

LES CONSULTATIONS

Les consultations présentent certains défis pour l'application de la Loi. Pourtant, elles n'ont pas eu droit à l'attention qu'elles méritent. Toute la question des consultations est essentiellement passée inaperçue, à tel point que l'on ne rassemble pas de données sur le volume des demandes de consultation traitées chaque année par les institutions. Exception faite des renseignements réunis au cas par cas lors d'enquêtes sur des plaintes ou durant le processus d'établissement des fiches de rendement, il n'existe aucune donnée sur les modalités de traitement des demandes de consultation par les institutions.

Selon les entrevues du Commissariat avec les institutions et les réponses fournies à son questionnaire, deux facteurs sont à la source des préoccupations que suscitent les demandes de consultation : tout d'abord, leur nombre et leurs répercussions sur le volume de travail des institutions; ensuite, les retards que ces demandes occasionnent.

Le nombre des demandes de consultation et leurs répercussions sur le volume de travail présentent un intérêt particulier. La nécessité de consulter découle de l'interdépendance des institutions qui résulte tout naturellement de l'intégration grandissante ou de l'« horizontalité » des activités gouvernementales. Il est de plus en plus rare qu'une politique ou qu'une question opérationnelle donnée – et les documents qui les concernent – intéressent une seule institution fédérale. Conséquemment, les demandes de consultation viennent accroître le volume de travail des institutions. Par exemple, les demandes de consultation adressées au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international peuvent représenter jusqu'à 58 p. 100 de son volume de travail global; dans le cas du ministère de la Justice, le pourcentage peut atteindre 75 p. 100. Le fardeau que cela constitue pour les institutions n'est ni reconnu, ni mesuré, ni considéré sur le plan de l'affectation de ressources.

Le second facteur a trait aux retards qui résultent des consultations – notamment les consultations obligatoires qui engendrent une congestion appréciable dans l'ensemble du système.⁷ L'institution qui reçoit la demande de communication a l'entière responsabilité d'assurer le traitement dans les délais prescrits, mais doit s'en remettre à l'efficacité et à la bonne volonté de l'institution consultée. Lorsqu'une institution juge une consultation nécessaire, elle demande une prorogation de délai en se fondant sur une estimation du temps requis pour mener la consultation. Idéalement, l'estimation est faite conjointement avec l'institution consultée. En cas de sous-estimation du délai nécessaire, l'institution responsable ne respectera pas l'échéance réglementaire. En cas de surestimation, le traitement de la requête durera plus longtemps que nécessaire. Pour certaines institutions, le Commissariat a constaté un écart considérable entre la durée de prorogation stipulée aux fins de la consultation et le temps effectivement nécessaire pour obtenir une réponse de l'institution consultée, ce qui est fort préoccupant.

Les institutions ont adopté diverses pratiques pour pouvoir gérer le risque lié aux longs retards attribuables aux demandes de consultation. Par exemple, il se peut qu'une institution se limite à communiquer l'information ne faisant pas l'objet de la consultation, pour ensuite considérer le dossier clos.

Pourtant, le système n'est pas à cours de bonnes idées sur la façon d'améliorer les consultations. Le Commissariat a pu observer que les consultations sont efficaces ou menées avec diligence lorsque les institutions travaillent en plus étroite collaboration. Par exemple, le ministère de la Justice et Bibliothèque et Archives Canada utilisent des moyens de collaboration tels que des protocoles d'entente pour accélérer le traitement des demandes faisant l'objet de consultations. À la Défense nationale, on a créé une « équipe d'affectation des tâches » pour s'occuper des demandes de consultation que le ministère adresse ou reçoit. Justice Canada a également introduit un processus de traitement accéléré pour les demandes de consultation à faible risque concernant le secret professionnel.

De toute évidence, si une institution doit choisir d'affecter ses rares ressources à une demande de communication dont elle a la responsabilité ou à une demande de consultation provenant d'une autre institution, dont elle n'a pas la responsabilité, elle risque de privilégier la première pour éviter de compromettre sa cote de rendement. Or, le résultat optimal pour une institution donnée ne correspond pas nécessairement au résultat optimal pour le système d'accès à l'information dans son ensemble. La stratégie de gestion du risque d'une institution devient le problème d'une autre, et peut aussi s'avérer problématique pour le demandeur d'information.

Note :

- 7 Le Secrétariat du Conseil du Trésor exige que toutes les demandes ayant trait aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité nationale (article 15) ou à l'application de la loi et aux institutions pénales (article 16) fassent l'objet de consultations auprès des institutions concernées. Les questions touchant les documents confidentiels du Cabinet (article 69) doivent elles aussi obligatoirement faire l'objet de consultations.

Recommandation 5

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor rassemble, à compter de l'exercice 2010-2011, des données statistiques annuelles sur les consultations en vertu des alinéas 9(1)b) et 9(1)c) :

- a. concernant les demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales :
 - i. le nombre de demandes de consultation transmises;
 - ii. le nombre de demandes de consultation obligatoires transmises en vertu de :
 - 1) l'article 15;
 - 2) l'article 16;
 - 3) l'article 69;
 - iii. le nombre de pages transmises pour examen;
 - iv. la durée moyenne d'attente pour une réponse;
 - 1) pour l'ensemble;
 - 2) pour les consultations obligatoires;
- b. concernant les demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales :
 - i. le nombre de demandes de consultation reçues;
 - ii. le nombre de pages examinées;
 - iii. le délai moyen de réponse;
- c. concernant les demandes de consultation adressées à des tiers (en vertu des alinéas 9(1)b) et 9(1)c)) :
 - i. le nombre de demandes de consultations transmises;
 - ii. la durée moyenne d'attente pour une réponse.

Réponse aux recommandations 3, 4 et 5

Collecte de données statistiques

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* en 1983, le Secrétariat du Conseil du Trésor recueille des données statistiques par le biais des rapports annuels des ministères et organismes et il les publie tous les ans dans le bulletin Info Source. Plus récemment, la *Loi fédérale sur la responsabilité* a élargi le mandat du président du Conseil du Trésor concernant les statistiques. À cet égard, le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train d'examiner la collecte des données statistiques pour s'assurer qu'elles sont utiles et fournissent un portrait complet du programme gouvernemental d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP). Le Secrétariat s'efforce de trouver une méthode équilibrée qui encouragera les institutions à se doter de solides pratiques sur le plan de la qualité et de la ponctualité.

Dans une première étape, le Secrétariat a examiné la démarche et les méthodes de collecte des gouvernements provinciaux et étrangers dotés de systèmes semblables pour l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Il a ainsi constaté que le gouvernement du Canada mène en ce qui concerne le compte rendu de son rendement global. Il a également consulté les responsables de l'AIPRP, le Commissariat à la protection de la vie privée ainsi que le Commissariat à l'information pour déterminer les données qui seraient le plus utiles à toutes les parties tout en veillant à ne pas imposer un fardeau administratif excessif aux institutions fédérales.

On a ensuite fait appel à Statistique Canada pour examiner la collecte proposée et le contenu des nouveaux formulaires de relevés statistiques. Le Secrétariat préside un groupe de travail qui fournit périodiquement son avis sur la progression du dossier et qui participera à un projet pilote visant à évaluer la faisabilité de la collecte proposée. Pour l'instant, le Secrétariat envisage la collecte de données supplémentaires portant notamment sur les retards, les consultations et les prorogations de délai. Par la suite, des consultations seront entreprises avec des fournisseurs de logiciels pour s'assurer que la collecte proposée est réalisable. Le Secrétariat continuera de consulter à ce sujet les commissariats à l'information et à la protection de la vie privée. Il prévoit que la collecte de données statistiques supplémentaires commencera en 2010-2011. Le Secrétariat sera alors mieux placé pour évaluer la conformité des institutions fédérales avec les dispositions de la Loi et de la réglementation.

Prorogations de délai

En septembre 1999, le Secrétariat a publié des directives supplémentaires sur le recours aux prorogations de délai dans son rapport de mise en œuvre n° 67. Des instructions détaillées sont également fournies durant la séance de formation sur les prorogations que le Secrétariat du Conseil du Trésor offre aux responsables de l'AIPRP. Par ailleurs, le Secrétariat est en train d'examiner tous ses documents d'orientation dans le cadre de l'initiative de renouvellement de l'ensemble des politiques. Il en profitera donc pour réviser à nouveau ses instructions relatives aux prorogations. De plus, aux fins du projet de collecte de données statistiques, il élaborera un guide de l'utilisateur sur la méthodologie applicable au compte rendu de tous les éléments de données.

Recommandation 6

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec les institutions concernées, évalue l'ampleur des consultations entre institutions fédérales – y compris les consultations obligatoires aux termes des articles 15, 16 et 69 de la Loi – et leurs répercussions sur le volume de travail de ces institutions en vue d'affecter les ressources nécessaires à cette fonction.

Réponse à la recommandation 6

C'est un fait reconnu que les consultations constituent un élément important du travail qu'accomplissent les institutions pour répondre aux demandes adressées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. C'est pourquoi le Secrétariat accorde une attention particulière à l'inclusion des consultations dans ses nouvelles exigences en matière de statistiques. Les données permettront de circonscrire les domaines méritant un surcroît d'attention. En fin de compte, c'est le chef de chaque institution fédérale qui est responsable de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* dans son organisation.

LES RESSOURCES HUMAINES ET LA FORMATION

Toutes les institutions interviewées aux fins du présent rapport ont fait valoir la difficulté de repérer, d'attirer et de maintenir des candidats qualifiés pour travailler au sein des unités d'accès à l'information. On considère généralement que la demande de personnel qualifié en la matière dépasse largement l'offre. Pour illustrer l'instabilité de cette main-d'œuvre, soulignons que quatre des dix coordonnateurs rattachés aux institutions faisant l'objet de la présente évaluation ont changé de poste au cours de la période à l'étude.

La pénurie de ressources humaines est devenue particulièrement grave à la suite de l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Celle-ci a entraîné un accroissement soudain de la demande de personnel dans les unités d'accès à l'information en augmentant de 37 p. 100 le nombre des institutions visées par la Loi, qui s'élève maintenant à plus de 250 institutions.

De nombreux coordonnateurs de l'accès à l'information ont confié au Commissariat qu'ils s'efforçaient de surmonter ce problème à court terme en embauchant des consultants pour traiter les dossiers les plus coûteux en temps ou pour réduire l'arriéré des demandes de communication. Tout en reconnaissant l'utilité des consultants – notamment pour les dossiers très techniques pouvant nécessiter une expertise externe – les gestionnaires de l'accès à l'information préféreraient ne pas devoir s'en remettre à des consultants pour gérer le travail de routine. Il s'agit là d'une pratique qui, selon eux, n'est pas viable à long terme, tant sur le plan de la gestion des ressources humaines que pour la gestion financière. Les gestionnaires concernés s'interrogent sur la capacité de leur institution et du gouvernement du Canada en général, sur le plan des ressources humaines, de s'acquitter à long terme des obligations aux termes de la Loi.

La nécessité de former du personnel en matière d'accès à l'information a été soulignée à maintes reprises au cours du processus d'établissement des présentes fiches de rendement. Certaines institutions ont mis en place des initiatives telles que le mentorat ou l'assistance professionnelle en plus de programmes de perfectionnement professionnel. Même s'ils permettent d'atteindre les objectifs visés, ces programmes ne pourront cependant pas régler le problème de pénurie. La voie à suivre, selon le Commissariat, consiste à établir des normes pour le recrutement des spécialistes de l'accès à l'information et de reconnaître ces derniers en tant que professionnels, en fonction d'un processus d'accréditation. En avril 2007, lors de sa comparution devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, le Commissaire à l'information a déclaré :

Si vous me le permettez, j'aimerais faire un parallèle ici avec la vérification interne. Le gouvernement du Canada, le Conseil du Trésor, ont établi des normes pour le recrutement des vérificateurs internes. Ils ont établi des normes pour le recrutement des agents financiers pour lesquels une accréditation est exigée. Je pense qu'il faudra faire de même pour les coordonnateurs de l'accès à l'information, afin qu'un sous-ministre qui reçoit un rapport du bureau de son coordonnateur qui indique que l'information doit être communiquée, puisse examiner ce rapport avec la même confiance que s'il le recevait d'un agent financier supérieur ou d'un vérificateur interne.⁸

Note :

8 Témoignages présentés à la 1^{re} session de la 39^e législature du Parlement, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2875419&Mode=1&Parl=39&Ses=1&Language=F>

Un an plus tard, dans sa *demande d'Accès à l'information pour le rapport interne du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international intitulé « Afghanistan 2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne »*, le Comité permanent a recommandé que le gouvernement assure une formation obligatoire et approfondie aux coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, s'inspirant par exemple du Information Access and Protection of Privacy Certificate Program de l'Université de l'Alberta, et que ces derniers fassent l'objet d'une accréditation en fonction de normes nationales.⁹ Dans sa réponse officielle, le gouvernement du Canada a fait savoir que le Secrétariat du Conseil du Trésor était à renouveler son programme de cours et explorait diverses possibilités en matière de formation et d'accréditation.

Le Commissariat ose croire que le Comité permanent donnera suite à ses recommandations à brève échéance durant la 40^e législature. Nous sommes convaincus que toute solution à la pénurie d'effectifs passe notamment par la formation et l'accréditation, qui jouent également un rôle primordial dans la rétention de fonctionnaires compétents en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Recommandation 7

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les institutions et organismes concernés, élabore et mette en œuvre, dans les plus brefs délais, un plan d'action intégré visant les ressources humaines pour résorber la pénurie actuelle du personnel des unités d'accès à l'information.

Recommandation 8

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor accélère l'examen, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de formation d'envergure visant les spécialistes de l'accès à l'information et qu'il établisse des normes d'accréditation des professionnels du gouvernement fédéral.

Les responsables de l'accès à l'information de plusieurs institutions ont fait état des efforts de leurs bureaux pour offrir des programmes de sensibilisation auprès de leurs collègues concernant la Loi en général ainsi que le rôle et les fonctions de l'unité d'accès à l'information. Ils en retiennent que ces programmes de formation – qui favorisent la compréhension de la Loi et des méthodes de l'unité d'accès à l'information tout en dissipant les idées fausses à cet égard – ont permis d'améliorer les relations entre l'unité d'accès à l'information et d'autres services de l'organisation et ont engendré une plus grande efficacité dans le traitement des demandes de communication. Selon l'une des personnes interviewées, « de tels efforts donnent de très bons résultats. Ils entraînent une réduction considérable du va et vient entre l'unité d'accès à l'information et les bureaux de première responsabilité. » Cela dit, il convient de noter qu'il n'existe actuellement aucune formation obligatoire du personnel en matière d'accès à l'information dans les institutions fédérales.

Recommandation 9

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada et le Commissariat à l'information du Canada, élabore une stratégie intégrée d'apprentissage visant l'ensemble des employés de la fonction publique.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor aux recommandations 7, 8 et 9

Le Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaît l'importance d'offrir de la formation et du perfectionnement concernant la *Loi sur l'accès à l'information*. C'est pourquoi la Politique sur l'accès à l'information prévoit que les chefs des institutions fédérales doivent informer leurs employés des politiques, procédures et responsabilités juridiques associées à la Loi. La Directive sur l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information* contiendra des exigences plus précises pour sensibiliser davantage les employés et fournir plus d'information sur la Loi aux fonctionnaires chargés de responsabilités fonctionnelles concernant son application.

Note :

9 Rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, avril 2008, <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3369467&Mode=1&Parl=39&Ses=2&Language=F>

Depuis plusieurs années, le Secrétariat offre un programme de formation répondant aux besoins des responsables de l'AIPRP. Des séances sont ainsi offertes régulièrement, gratuitement et dans les deux langues officielles, sur toutes sortes de sujets ayant trait à l'AIPRP. L'engagement du Secrétariat à fournir de la formation est évident. Depuis le 1^{er} avril 2008, il a organisé 51 séances, auxquelles ont participé 628 personnes. Vingt six autres séances sont prévues pour l'exercice en cours, et d'autres pourraient s'y ajouter selon le nombre d'inscriptions reçues. Comme fournisseur des services de formation commune à l'ensemble des fonctionnaires, l'École de la fonction publique du Canada sera chargée d'exécuter le programme de formation des responsables de l'AIPRP. Avec l'aide du Secrétariat du Conseil du Trésor, elle élaborera également de nouveaux cours pour répondre aux besoins croissants des intéressés.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mené une enquête auprès des responsables de l'AIPRP pour mieux comprendre leurs difficultés, évaluer leurs atouts et circonscrire leurs besoins. Les conclusions de cette enquête joueront un rôle fondamental dans l'amélioration continue du programme de formation et dans l'examen des moyens visant à remédier aux difficultés. De concert avec l'École, le Secrétariat est en train d'examiner des questions plus générales concernant le perfectionnement des responsables, dont l'élaboration d'un profil de compétences et, à plus long terme, l'éventuelle professionnalisation de tous les praticiens de l'AIPRP au sein du gouvernement du Canada.

Au cours du premier trimestre de l'exercice 2009-2010, l'École de la fonction publique et le Secrétariat du Canada du Trésor continueront de circonscrire les besoins des fonctionnaires fédéraux en matière d'apprentissage concernant la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce travail devrait se solder par l'élaboration d'une stratégie d'apprentissage intégrée. L'une des pierres angulaires de ce travail est le cours d'initiation sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels que l'École est en train d'élaborer avec l'aide du Secrétariat. Ce cours, qui sera mis à l'essai au cours de l'été, devrait être offert dans tout le pays et dans les deux langues officielles d'ici

septembre 2009. À partir de 2009-2010, l'École commencera également à examiner et à mettre à jour tous les cours dont un volet a trait à la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour s'assurer qu'ils tiennent compte des nouveaux textes législatifs relatifs à l'AIPRP, de la jurisprudence récente et des nouveaux instruments stratégiques. Plus précisément, l'École visera à offrir un éventail continu allant de l'orientation des nouveaux fonctionnaires aux quatre cours obligatoires sur la délégation de pouvoirs, qui s'adressent aux gestionnaires de la fonction publique. L'École tient des relevés de présence à tous les cours de formation sur la délégation de pouvoirs et elle est en mesure de fournir des données statistiques sur l'utilisation des instruments d'évaluation en ligne obligatoires qui permettent de confirmer l'acquisition de connaissances au moyen de cette formation.

Par ailleurs, le Secrétariat a préparé une présentation de base sur l'AIPRP à l'intention des cadres supérieurs et l'a adressée à tous les sous ministres pour les aider à informer leur personnel. Il offre également aux personnes désignées par le gouverneur en conseil des séances d'information individuelles sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Enfin, il fournit des conseils stratégiques et de l'aide aux responsables de l'AIPRP en publiant des documents d'orientation sur les enjeux émergents et en organisant régulièrement des réunions. Il offre également une aide immédiate aux responsables de l'AIPRP qui doivent régler certains problèmes, au moyen d'une ligne sans frais ou par courriel.

Réponse de l'École de la fonction publique du Canada à la recommandation 9

Au cours du premier trimestre de l'exercice 2009-2010, l'École de la fonction publique et le Secrétariat du Canada du Trésor continueront de circonscrire les besoins d'apprentissage des fonctionnaires fédéraux en matière d'accès à l'information. Ce travail devrait se solder par l'élaboration d'une stratégie d'apprentissage intégrée. Un cours, qui sera mis à l'essai durant l'été, devrait être offert dans tout le pays et dans les deux langues officielles d'ici septembre 2009.

Plus précisément, l'École poursuivra son travail en collaboration avec des représentants du Secrétariat pour déterminer la nature et l'ampleur de la formation à offrir et les aspects de l'accès à l'information que les fonctionnaires ont besoin de mieux comprendre. Toujours en collaboration avec le Secrétariat, l'École en est à refondre un cours qui servira à fournir une solide base aux fonctionnaires. Ce cours sera certainement un élément important de la stratégie d'apprentissage intégrée.

À l'heure actuelle, l'École offre un éventail continu de cours allant de l'orientation des nouveaux employés aux quatre cours obligatoires sur la délégation de pouvoirs, qui sont offerts aux gestionnaires de tous niveaux. Ces cours fournissent de l'information de base sur l'accès à l'information du point de vue des exigences législatives : rôles et responsabilités, procédures de communication formelle et fonction des unités d'accès à l'information dans les ministères et organismes. L'École, avec l'appui du Secrétariat, a l'intention de réviser ces cours pendant l'exercice 2009-2010, et c'est à ce moment-là que les volets relatifs à l'AIPRP seront mis à jour.

LE LEADERSHIP

De nombreux coordonnateurs de l'accès à l'information ont fait valoir l'importance critique du leadership des dirigeants pour le rendement de leur institution. Ainsi, un fonctionnaire a constaté que les attitudes concernant la conformité en matière d'accès à l'information ont changé nettement dans son institution à la suite d'un message que l'équipe de direction a clairement adressé à l'ensemble du personnel selon lequel l'organisation n'accepterait rien de moins qu'une entière collaboration à l'égard des demandes de communication reçues en vertu de la Loi. Un autre fonctionnaire a affirmé que son unité d'accès à l'information n'aurait pas bénéficié de ressources additionnelles importantes sans l'appui énergétique accordé par le sous-ministre. Malheureusement, il existe également des exemples de direction vacillante, ce qui n'est pas sans avoir un effet d'entraînement dans une institution, de telle sorte que les membres du personnel ne considèrent pas l'accès à l'information comme prioritaire. Un fonctionnaire dit avoir constaté que bon nombre de hauts dirigeants ne sont toujours pas au fait des obligations qui incombent à leur institution aux termes de la Loi.

Certains coordonnateurs de l'accès à l'information ont également fait valoir au Commissariat que l'ouverture d'une organisation dépend entièrement de la personnalité de ses décideurs et de la qualité de l'appui que l'organisation leur accorde. Ainsi, un bon rendement antérieur en matière d'accès à l'information ne garantit nullement de bons résultats futurs advenant un changement de direction.

Puisque le Secrétariat du Conseil du Trésor a la responsabilité de veiller à ce que toutes les institutions fédérales visées par la Loi s'acquittent correctement de leurs obligations, le Commissariat s'attend à ce qu'il assume son leadership en matière d'accès à l'information de façon visible et dynamique. Plus particulièrement, comme le suggèrent les recommandations précédentes, le Commissariat s'attend à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un rôle beaucoup plus important dans la cueillette et l'analyse de données sur le fonctionnement du système d'accès à l'information, y compris les tendances mises en lumière dans le présent rapport. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait aussi se charger d'élaborer une approche globale pour remédier à la pénurie de personnel, corriger les lacunes en matière de gestion de documents et répondre au besoin d'une stratégie d'apprentissage et de perfectionnement professionnel visant tous les employés en matière d'accès à l'information. Le Commissariat s'attend également à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor exerce un contrôle rigoureux de la conformité des institutions fédérales à l'égard de leurs responsabilités aux termes de la Loi.

Recommandation 10

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les critères actuels, dans l'optique du Cadre de responsabilisation de gestion, de façon à s'assurer qu'ils permettent de mesurer le rendement global des institutions fédérales pour ce qui est de satisfaire à leurs obligations aux termes de la Loi sur l'accès à l'information.

Réponse à la recommandation 10

Le Parlement a instauré un mécanisme visant à garantir la reddition des comptes concernant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Selon l'article 72 de la Loi, le chef de chaque institution fédérale doit remettre à la Chambre des communes et au Sénat un rapport annuel sur l'application de la Loi dans son organisation. Cette disposition s'applique aux 255 institutions visées par les lois sur l'AIPRP, mais 20 % d'entre elles seulement sont évaluées en vertu du Cadre de responsabilisation de gestion (CRG).

C'est en fonction du CRG que les activités associées à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* sont évaluées depuis 2005-2006. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a évalué le rendement de 53 institutions au cours de la première année et il est en train d'évaluer celui de 49 autres pour l'exercice 2007-2008. Cette évaluation comprend un examen et une analyse du rapport annuel de l'institution, de sa section dans Info Source, du rapport ministériel sur le rendement, du rapport sur les plans et les priorités, de la structure de l'architecture des activités de programme et du site Web. Cela permet de déterminer si l'institution fournit des descriptions complètes et actuelles de ses fonctions, de ses programmes, de ses activités et des renseignements qu'elle possède. On examine également le rapport annuel du Commissaire à l'information pour vérifier si celui-ci a décelé certains problèmes particuliers dans l'institution en question.

La méthode employée pour effectuer ces évaluations est examinée tous les ans et révisée au besoin. L'examen et l'amélioration de cette méthode se poursuivra dans l'avenir de façon à tenir compte des nouvelles politiques et directives et des nouvelles données statistiques recueillies. Ce processus continu de mise au point permettra de garantir l'harmonisation de toutes les procédures d'évaluation de la conformité et de réduire le fardeau administratif des institutions.

ENGAGEMENTS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION

LA CLASSIFICATION DES PLAINTES

Comme il a été mentionné précédemment, il s'agit d'une année transitoire pour ce qui est de l'établissement des fiches de rendement. Elle marque une première tentative à mettre en œuvre des modifications substantielles au cadre d'évaluation du rendement. Le Commissariat a bon espoir que ce nouveau cadre d'évaluation sera nettement supérieur au précédent. Au cours du processus, il a relevé certains autres éléments susceptibles d'être améliorés.

La classification des conclusions établies à l'issue des enquêtes sur les plaintes constitue une préoccupation commune. Les plaintes sont classées selon les trois catégories suivantes en fonction de la conclusion de l'enquête :

- réglée : la plainte est valable et l'institution l'a réglée à la satisfaction du Commissaire;
- non fondée : la plainte a été rejetée comme n'étant pas valable et l'institution n'a pris aucune autre mesure;
- non réglée : la plainte est fondée, mais elle ne peut être réglée que par un recours devant les tribunaux.

Les institutions soutiennent que trop de plaintes sont classées comme étant réglées. Certaines plaintes peuvent effectivement être liées à une mauvaise application de la Loi – par exemple, si une institution retient des renseignements qui n'auraient pas dû faire l'objet d'une exemption ou d'une exclusion. Par contre, de nombreuses autres plaintes sont dites réglées simplement parce que les raisons justifiant la non-communication de l'information ont changé avec le temps ou alors une quantité minimale d'information a été communiquée suite à l'intervention du Commissariat. Certains soutiennent que le fait de classer comme réglées toutes les plaintes qui mènent à la communication d'information additionnelle, ne reflète pas de façon appropriée le dialogue qui a lieu entre le Commissariat et l'institution dans le but d'en arriver à un règlement. Ce classement peut également donner une fausse impression du rendement des institutions.

Premier engagement

Le Commissariat à l'information du Canada examinera la classification des plaintes dans le but d'élaborer et de mettre en œuvre, d'ici l'exercice 2009-2010, de nouvelles catégories de classement reflétant plus fidèlement le rendement des institutions.

LA COMMUNICATION D'INFORMATION AUX TERMES DE LA LOI

Il existe de nombreuses questions concernant le rendement des institutions aux termes de la Loi que le Commissariat pourrait examiner. Considérons la disposition sur l'obligation de prêter assistance, par exemple :

« Le responsable de l'institution fédérale fait tous les efforts raisonnables, sans égard à l'identité de la personne qui fait ou s'apprête à faire une demande, pour lui prêter toute l'assistance indiquée, donner suite à sa demande de façon précise et complète et, sous réserve des règlements, lui communiquer le document en temps utile sur le support demandé. »

En d'autres termes, l'esprit de la Loi peut se résumer en trois obligations que les institutions doivent respecter :

- déployer tous les efforts raisonnables pour aider les demandeurs;
- communiquer le plus d'éléments d'information possibles;
- communiquer l'information dans les meilleurs délais possibles.

Le Commissariat avait prévu évaluer le respect des deux dernières obligations en établissant les présentes fiches de rendement. Que ce soit par l'examen global des problèmes systémiques liés à la Loi ou par l'évaluation du rendement des dix institutions choisies, son objectif principal était de voir dans quelle mesure les institutions communiquent autant d'information et aussi rapidement que le permet la Loi. Dans le cas où les institutions manquent à l'esprit de la Loi, le Commissariat désire en comprendre les causes profondes et faire des suggestions pour les aider à améliorer leur rendement.

Le Commissariat comptait s'en remettre à une analyse de ses dossiers d'enquête pour déterminer si une institution donnée avait communiqué aux demandeurs autant d'information que l'exige la Loi. Toutefois, l'examen d'un échantillon de dossiers a révélé que l'information n'était pas suffisante pour permettre une étude fiable de l'exhaustivité et de l'exactitude de l'information communiquée.

Deuxième engagement

Le Commissariat à l'information du Canada élaborera et mettra en œuvre, d'ici l'exercice 2009-2010, des critères pour établir dans quelle mesure les institutions communiquent l'information demandée en respectant la Loi sur l'accès à l'information, et documentera la question de façon appropriée dans ses dossiers de plaintes.

L'ÉTABLISSEMENT DES FICHES DE RENDEMENT

Les institutions ont déploré le peu d'information qui leur a été fournie au préalable sur la nature et la portée des données recueillies pour la présente évaluation. Dans la plupart des cas, ces données n'ont pu être extraites de leurs systèmes de gestion des demandes. Il va sans dire qu'à défaut de savoir précisément ce qu'on attendait d'elles, les institutions ont estimé ne pas avoir été en mesure de se préparer adéquatement et d'affecter les ressources nécessaires.

L'établissement des fiches de rendement se veut une critique constructive visant à inciter les institutions à satisfaire à leurs obligations aux termes de la Loi de façon plus efficace. Le Commissariat estime que les institutions afficheront un meilleur rendement si elles sont informées à l'avance des éléments à améliorer.

Troisième engagement

Le Commissariat à l'information du Canada préparera et diffusera largement un plan triennal concernant l'examen du rendement des institutions fédérales.

FICHES DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS

Pour la présente évaluation, à l'instar des précédentes, le Commissariat a choisi un petit groupe de dix institutions assujetties à la Loi et a effectué une analyse détaillée de leur rendement sur le plan du traitement des demandes d'accès à l'information (ou « demandes de communication »).

Pour le choix des institutions, le Commissariat a tenu compte de divers facteurs, notamment le taux de présomptions de refus enregistré en 2006¹⁰, le profil en matière de plaintes, certaines tendances intéressantes (tels le recours aux prorogations de délai, le modèle de traitement des demandes et l'interdépendance avec d'autres institutions fédérales), ainsi que les efforts consentis par l'institution pour mieux respecter la Loi. Le Commissariat a arrêté son choix sur un groupe d'institutions ayant des feuilles de route différentes, certaines ayant déjà affiché un rendement problématique, d'autres ayant une excellente réputation pour ce qui est du respect de la Loi.

Les données qui ont servi à préparer le présent rapport sont tirées des sources suivantes :

- les réponses des institutions au questionnaire que le Commissariat leur a fait parvenir en mai 2008;
- la base de données du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les activités liées à l'accès à l'information;
- les rapports que les institutions ont présentés au Parlement sur les activités en matière d'accès à l'information;
- les communications individuelles avec des responsables de l'accès à l'information des institutions faisant l'objet de l'évaluation;
- un examen de la base de données du Commissariat sur les avis de prorogation et sur les plaintes.

La présente évaluation ne constitue nullement une vérification scientifique. D'ailleurs, le Commissariat a noté des irrégularités et des incohérences parmi les données fournies par les institutions, autres que celles qui pourraient s'expliquer par certaines faiblesses du questionnaire. Le Commissariat estime néanmoins que cette évaluation donne une bonne idée du rendement des institutions.

Le cadre d'évaluation utilisé tient toujours compte du taux de présomptions de refus, mais il prend également en considération le rendement global des institutions, notamment le respect de l'obligation prévue par la Loi d'aviser le Commissaire pour chaque prorogation de plus de 30 jours. Le Commissariat a accordé une attention particulière aux données sur l'utilisation et la durée des prorogations. Il a fait une analyse qualitative des processus qu'utilisent les institutions pour répondre aux demandes et des pratiques en place pour y répondre en temps opportun. Cette analyse fournit un bon aperçu de la mesure suivant laquelle les institutions s'acquittent de leurs obligations aux termes de la Loi. Enfin, le Commissariat a inclus une description des facteurs contextuels, notamment toute modification importante du volume de travail et de la disponibilité des ressources humaines, qui ont une incidence sur la capacité des institutions à s'acquitter de leurs obligations aux termes de la Loi.

Des notes – allant de une à cinq étoiles, comme l'explique l'annexe A – ont été attribuées aux institutions en fonction de leur rendement global sur le plan du traitement des demandes d'accès à l'information. Le guide de notation a été modifié au cours du processus lorsqu'il est apparu que les données disponibles ne permettaient une étude fiable de l'exhaustivité et de l'exactitude de l'information communiquée.

Note :

10 Les évaluations antérieures portaient sur la période allant du 1^{er} avril au 30 novembre.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

Rendement global en 2007-2008

Sous la moyenne : 2 étoiles

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) joue un rôle crucial dans le système d'accès à l'information, puisque d'autres institutions fédérales doivent le consulter au sujet de demandes d'information dont les renseignements pourraient, s'ils sont communiqués, compromettre les relations internationales du Canada. Par conséquent, il est décevant de constater que le rendement du MAECI a diminué en 2007-2008.

Il ne fait aucun doute qu'un des facteurs expliquant cette diminution a été la très grande augmentation du nombre de demandes reçues par le MAECI et du nombre de pages à examiner. Le Ministère a également reçu davantage de demandes de consultation que de nouvelles demandes de communication en 2007-2008.

Quoi qu'il en soit, comme les pratiques du MAECI ont un effet boule de neige sur le système au complet, un rendement faible touche tout le monde.

Pour ce qui est des nouvelles demandes, le MAECI obtient le plus faible taux de traitement de demandes dans les délais prévus par la Loi (30 jours et selon les prorogations prévues par la *Loi sur l'accès à l'information*) parmi les institutions examinées pour les fiches de rendement de 2007-2008. De plus, le temps de traitement moyen d'une nouvelle demande était très long, soit 132 jours. Pendant la même période, le MAECI avait besoin de 75 jours civils pour traiter les demandes de consultation. Ce long temps de réponse pourrait avoir une incidence négative sur les délais d'autres institutions fédérales.

Le MAECI a utilisé diverses stratégies pour réduire son volume de travail et son arriéré (les demandes auxquelles on n'a pas répondu dans les délais établis par la Loi), stratégies qui ont connu divers degrés de succès.

On note une augmentation du nombre de demandes pour lesquelles on a eu recours à des prorogations en vertu du paragraphe 9(1) ces dernières années et les prorogations plus longues, même si la majorité sont encore entre 30 et 90 jours, occupent une part croissante du total.

De toute évidence, le MAECI fait face à d'imposants défis dans le domaine de l'accès à l'information, principalement parce qu'il reçoit beaucoup de demandes de consultation. Ce volume de travail accru, qu'on ne s'attend pas à voir diminuer dans le futur, constitue un fardeau pour le personnel de l'accès à l'information du MAECI. Le bureau de l'accès à l'information a demandé du financement pour obtenir davantage de ressources, ce qui devrait contribuer à alléger le volume de travail quelque peu.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Très grande augmentation des nouvelles demandes (65 p. 100) et du nombre de pages examinées (358 p. 100)
- Ressources permanentes insuffisantes pour effectuer le travail actuel et prévu

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 32 p. 100
- Dans les 30 jours : 24 p. 100
- Moyenne : 132 jours

Report de demandes

- Augmentation élevée du nombre de demandes reportées

Prorogations

- Augmentation très importante du nombre de demandes reçues pour lesquelles on a eu recours à des prorogations en vertu du paragraphe 9(1) comparativement à 2005-2006
- L'alinéa 9(1)a) est cité pour les deux tiers des prorogations.
- La majorité des prorogations varient entre 30 et 90 jours, mais elles tendent à s'allonger.
- Conformité avec le paragraphe 9(2) concernant l'avis de prorogation : 83 p. 100

Présomptions de refus

- 34,7 p. 100 des demandes nouvelles ou reportées étaient en présomption de refus (**note : F**).

Demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

- Temps de traitement moyen : 75 jours civils
- Affectation d'analystes spécialement aux demandes de consultation

Demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales

- *À améliorer* : le MAECI devrait préparer davantage de dossiers de communication partiels pour les demandes de consultation en attendant la réponse des institutions consultées.

Processus

- Le fait de classer les demandes ne ralentit pas le processus.
- Révision du manuel d'accès à l'information ainsi que des procédures et lignes directrices
- Adoption de mesures visant à améliorer le moral des employés, recours à des consultants pour réduire l'arriéré de demandes
- Rationalisation du processus d'affectation des tâches à l'échelle du Ministère afin de mieux utiliser les ressources existantes
- *À améliorer* : le MAECI devrait tenter de diminuer les délais à obtenir les dossiers et des recommandations des secteurs de programme.

Gestion des demandes

- Groupe de travail intraministériel qui s'occupe du traitement de diverses questions de GI/TI
- Travail avec les représentants de la GI/TI afin de rationaliser le processus d'accès à l'information et de faciliter la recherche de documents électroniques et données sur papier
- Mise en œuvre d'une stratégie révisée de gestion des demandes afin de mobiliser les ressources nécessaires au traitement des demandes reportées, des demandes nouvelles ou anticipées et des demandes de consultation

Leadership de la haute direction

- Le MAECI a élaboré un programme de perfectionnement professionnel pour planifier la relève.
- Il a élaboré une nouvelle analyse de rentabilisation afin d'obtenir des ressources pour l'élaboration de politiques et la formation et a aussi créé une équipe de traitement supplémentaire pour s'attaquer aux lacunes en matière de rendement.
- Il a élaboré un programme de sensibilisation à l'accès à l'information pour tous les fonctionnaires du Ministère
- Une équipe du bureau de l'accès à l'information s'assure que la formation, le mentorat et l'encadrement nécessaires sont fournis au personnel des divisions et que les outils nécessaires sont disponibles.

Plaintes

- Le CIC a reçu 109 plaintes (sur un total de 1 000 demandes traitées, soit 11 p. 100) concernant le traitement des demandes par le MAECI.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) n'a jamais réussi à se conformer parfaitement à la *Loi sur l'accès à l'information* en ce qui a trait au traitement des demandes dans les délais prescrits. Au cours des dernières années, il a eu de la difficulté à remonter à son niveau de conformité de 2002.

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2008
Pourcentage de présomptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prévus par la Loi)	–	–	28,8 %	60,1 %	17,2 %	34,7 %
Note	B	D	F	F	D	F

La section suivante résume les principaux défis liés au rendement auxquels le MAECI a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités du Ministère en matière d'accès à l'information durant cette période et contient une analyse de divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses du MAECI à cet égard.

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Augmentation importante du nombre de demandes de communication et de consultation
- Croissement de la complexité et de la nature délicate des demandes

Ressources humaines

- Bassin limité de spécialistes en accès à l'information au sein de l'administration fédérale
- Durée et coûts élevés de la formation d'analystes de l'accès à l'information
- Ressources permanentes insuffisantes pour effectuer le travail actuel et prévu

Recherche de documents

- Délais pour obtenir des dossiers et recommandations des secteurs de programme du MAECI

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Ressources humaines et financières

- Élaboration d'un programme de perfectionnement professionnel pour planifier la relève.
- Adoption de mesures visant à améliorer le moral des employés, comme réduire le volume de travail des analystes, et recours à des consultants pour réduire l'arriéré de demandes.
- Élaboration d'une nouvelle analyse de rentabilisation afin d'obtenir des ressources pour l'élaboration de politiques et la formation et création d'une équipe de traitement supplémentaire pour s'attaquer aux lacunes en matière de rendement.
- Élaboration d'un processus rationalisé d'affectation des tâches liées à l'accès à l'information à l'échelle du Ministère afin de mieux utiliser les ressources existantes.

Formation

- Élaboration d'un programme de sensibilisation à l'accès à l'information pour tous les fonctionnaires du Ministère, y compris un tutoriel en ligne, qui a été lancé en 2007-2008.

Gestion des dossiers

- Discussions avec les représentants de la GI/TI afin de rationaliser le processus d'accès à l'information et de faciliter la recherche de documents électroniques et de données sur papier.

Gestion des demandes

- Révision du manuel d'accès à l'information, des procédures et lignes directrices.
- Création de rapports mensuels sur le rendement ministériel à l'intention de la haute direction afin d'améliorer la compréhension générale au sein du Ministère de la nécessité de respecter les dispositions législatives sur l'accès à l'information.
- Mise en œuvre d'une stratégie révisée de gestion des demandes afin de mobiliser les ressources nécessaires au traitement des demandes reportées, des demandes nouvelles ou anticipées et des demandes de consultation

EN CHIFFRES

Le MAECI a connu une très grande augmentation de son volume de travail lié à l'accès à l'information au cours des trois dernières années, au chapitre du nombre de demandes reçues mais surtout au chapitre du nombre de pages examinées, comme le démontre le tableau 2. Ces augmentations ont clairement dépassé la capacité de réponse interne du MAECI, facteur qui doit être pris en compte au moment d'évaluer le rendement du MAECI pour 2007-2008.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Écart par rapport à 2005-2006
Demandes reçues	447	648	736	+ 65 %
Demandes traitées	479	515	541	+ 13 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	51 801	67 338	237 279	+ 358 %
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	108	131	439	+ 306 %

Le MAECI a reçu 736 nouvelles demandes en 2007-2008 et a reporté 264 demandes de 2006-2007 (dont 74 étaient des présomptions de refus, à savoir des demandes retardées au-delà des délais prévus par la Loi), pour un total de 1 000 demandes. Il a traité 32 p. 100 des nouvelles demandes dans les délais prévus par la Loi, à savoir dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Il n'a traité que 23 p. 100 des demandes dans les 30 jours. Le MAECI a déclaré qu'il avait eu besoin de 132 jours en moyenne pour traiter les demandes.

Le MAECI n'a pas été en mesure de continuer à réduire le nombre de demandes reportées comme il l'avait fait en 2006-2007. En fait, l'année 2007-2008 a vu une augmentation importante à ce chapitre. Pour 2007-2008, le ratio de présomptions de refus du MAECI (à savoir le pourcentage de nouvelles demandes et de demandes reportées de 2006-2007 qui ont été déclarées comme présomptions de refus au cours de l'année) était de 34,7 p. 100. Ce ratio a valu au Ministère la note F sur l'échelle de notation que le Commissariat de l'information du Canada (le Commissariat) utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant.

Le Commissariat a reçu 109 plaintes contre le MAECI en 2007-2008, dont 31 étaient des présomptions de refus. De ces 31 plaintes, 13 ont été réglées (le Commissariat a jugé qu'elles étaient fondées et le Ministère les a réglées à la satisfaction du Commissaire), 4 ont été abandonnées et 14 sont en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

En plus des demandes de communication, le MAECI a reçu 1 025 demandes de consultation d'autres institutions fédérales (1,4 fois le nombre de nouvelles demandes reçues), ce qui a ajouté 78 370 pages au nombre de pages à examiner (soit l'équivalent de 25 p. 100 du nombre total de pages pour l'année).

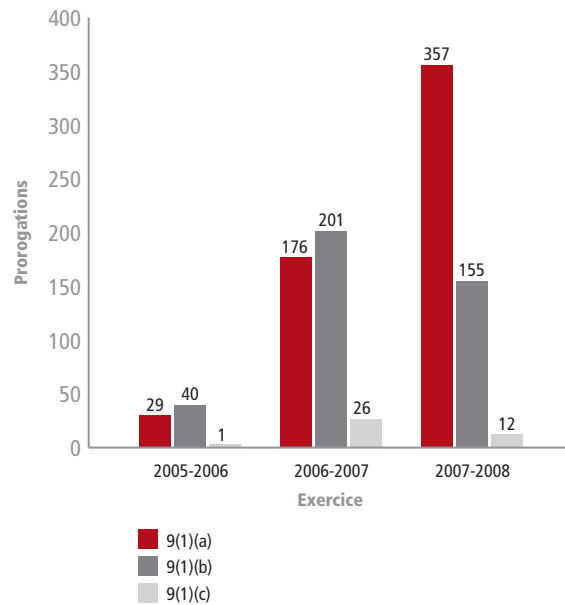
ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

L'évaluation par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle avait eu recours.

Prorogations

En 2007-2008, le MAECI a connu une très grande augmentation du nombre de prorogations comparativement à 2005-2006 (voir la figure 1). Cette augmentation est de beaucoup supérieure aux augmentations du nombre de demandes que le Ministère a reçues et du nombre total de pages qu'il a examinées durant la même période. En tenant compte des trois catégories de prorogations prévues au paragraphe 9(1), étant donné que certaines demandes pourraient être assujetties à plus qu'une d'entre elles, le MAECI a eu recours à des prorogations pour plus de la moitié (56 p. 100) des nouvelles demandes qu'il a reçues en 2007-2008. Le MAECI a expliqué qu'il peut maintenant demander des prorogations dans les 30 premiers jours du processus d'accès à l'information. Auparavant, le personnel de l'accès à l'information était si occupé que les demandes devenaient des présomptions de refus avant qu'une prorogation puisse être demandée.

Figure 1. Nombre de prorogations en vertu du paragraphe 9(1)

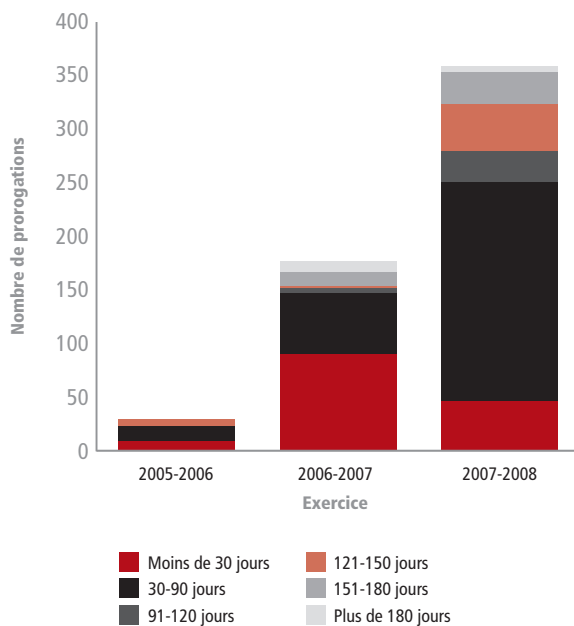


En vertu du paragraphe 9(2), les institutions fédérales doivent envoyer un avis chaque fois qu'elles ont recours à une prorogation de plus de 30 jours. En 2007-2008, le Commissaire à l'information a reçu du MAECI 299 avis de prorogation pour 359 nouvelles demandes, ce qui équivaut à un taux de conformité de 83 p. 100. Toutefois, le Commissariat n'a pas été en mesure d'évaluer la conformité du MAECI avec le paragraphe 9(2), puisque les données sur le nombre total de demandes prorogées de plus de 30 jours n'étaient pas disponibles au moment de préparer la présente fiche de rendement.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

Au cours des trois dernières années, il y a eu une très grande augmentation du nombre de prorogations de plus de 30 jours auxquelles le MAECI a eu recours en vertu de l'alinéa 9(1)a) – recherche d'un grand nombre de documents et entrave au fonctionnement de l'institution –, comme la figure 2 en témoigne. La majorité des prorogations varient toujours entre 30 et 90 jours; toutefois, le MAECI tend généralement à recourir à de plus longues prorogations. Le MAECI a déclaré que les secondes catégories de prorogation les plus utilisées comprenaient les prorogations de moins de 30 jours et de 121 à 150 jours. Les catégories de prorogation les moins fréquentes comprenaient les prorogations de 91 à 120 jours et de 151 à 180 jours.

Figure 2. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

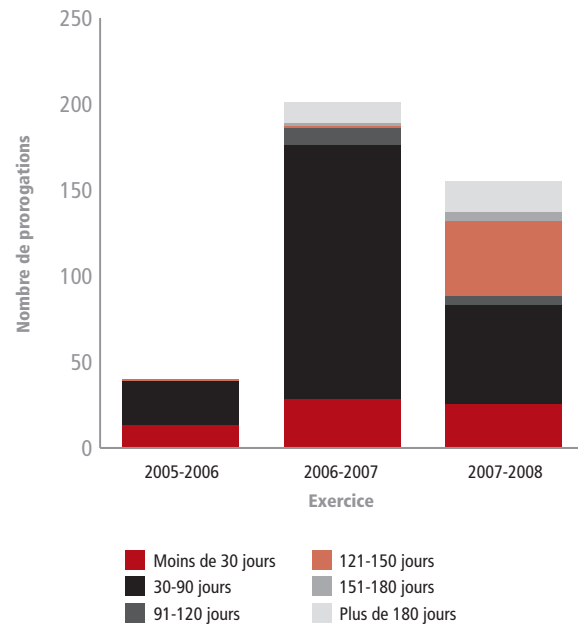


Le MAECI a indiqué que son utilisation croissante des prorogations était principalement due à la mission en Afghanistan. Le MAECI a reçu 150 demandes liées à cette opération militaire. Le traitement de ces demandes incombait à un seul bureau de première responsabilité (BPR), dont les activités ont été perturbées par ces demandes. Le MAECI a aussi déclaré avoir eu beaucoup de difficultés à obtenir des documents des secteurs de programme.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

Le nombre de prorogations que le MAECI a utilisées en vertu de l'alinéa 9(1)b) (consultations) a varié au cours des trois dernières années. Il y a eu une très grande augmentation en 2007-2008 comparativement à 2005-2006, mais une légère diminution comparativement à 2006-2007. Cependant, le MAECI utilise des prorogations pour des périodes de plus en plus longues, comme le démontre la figure 3. Le MAECI a déclaré que la majorité des prorogations utilisées étaient de 30 à 90 jours, suivies de très près par les prorogations de 121 à 150 jours.

Figure 3. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

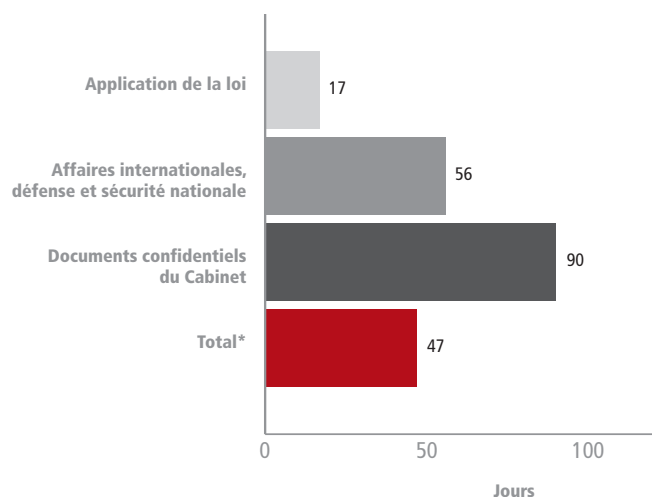


Le MAECI doit obtenir de l'information pour bon nombre de ses dossiers auprès d'organismes et de gouvernements étrangers (ce qui s'est produit à 249 occasions en 2007-2008), ce qui peut causer des retards. En 2007-2008, le délai moyen pour obtenir une réponse des organismes et des gouvernements étrangers était de 148 jours civils (pour les consultations qui ont abouti à une réponse au cours de l'exercice). Certaines consultations nécessitent des délais encore plus longs. Afin d'éviter des délais de cette envergure, le MAECI fournit aux institutions des communications provisoires en suggérant à celles-ci d'invoquer

l'article 13 (questions liées à des renseignements confidentiels) ou l'article 15 (questions liées à des affaires internationales) en attendant la réponse d'un gouvernement étranger.

Quand le MAECI devait consulter d'autres institutions fédérales sur des sujets de défense et de sécurité nationale, le délai moyen de réponse était de 56 jours (pour les demandes closes qui ont donné lieu à une réponse de la part des autres institutions fédérales), comme on peut le voir à la figure 4. Le délai de réponse moyen était de 47 jours, ce qui est en partie attribuable aux réponses tardives du Bureau du Conseil privé lorsque les consultations portaient sur des documents confidentiels du Cabinet.

Figure 4. Temps de réponse moyen pour les consultations auprès des autres institutions fédérales en 2007-2008



* « Total » désigne le temps de réponse moyen pour toutes les consultations et non seulement celles qui sont indiquées dans le graphique.

Le MAECI a déclaré qu'il fournit parfois des communications partielles aux demandeurs en attendant la réponse finale des institutions consultées, après quoi le Ministère leur fournit d'autres renseignements, s'il y a lieu. Le Commissariat rappelle au MAECI qu'il doit s'assurer de toujours protéger les droits des demandeurs lorsqu'il prépare des communications partielles. C'est aux demandeurs qu'il revient de décider s'ils sont prêts à accepter des communications partielles.

Le Commissariat recommande que les communications partielles soient préparées le plus tôt possible au cours du processus. Il recommande également que le MAECI informe les demandeurs, dans la lettre accompagnant l'information communiquée, que d'autres renseignements pourraient leur être transmis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés des résultats des consultations même si aucune nouvelle information ne leur est communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.

Des 109 plaintes reçues par le Commissariat contre le MAECI en 2007-2008, 44 portaient sur l'utilisation de prorogations par le MAECI. De ces 44 plaintes, 7 ont été résolues, 13 n'étaient pas fondées, 1 a été abandonnée et 23 sont en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

Classement des demandes

Le MAECI classe les demandes qu'il reçoit selon qu'elles sont dans la catégorie « courantes » ou la catégorie « à transmettre aux Communications ». Dans le deuxième cas, le bureau de l'accès à l'information fournit à la Direction des communications une copie du dossier trois jours avant qu'il ne soit communiqué afin de permettre à la Direction de produire tout matériel de communication nécessaire. Le MAECI a déclaré que cette étape se déroule en même temps que le processus d'approbation et ne retarde pas la communication¹¹.

Note :

11 Les conclusions d'une enquête menée par le Commissariat sur une plainte déposée par l'Association canadienne des journaux contre toutes les institutions fédérales au sujet de l'existence de règles spéciales pour le traitement de demandes faites par les médias visent la période allant du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2005. Au cours de l'enquête, le Commissariat a constaté que le MAECI faisait partie des institutions qui classaient les demandes de communication, mais a conclu que cela n'avait pas contribué aux retards.

En 2007-2008, le MAECI a classé 38 p. 100 (282) des 736 demandes reçues dans la catégorie « courantes ». Le Commissariat est d'avis que cette répartition (un plus faible nombre de demandes étant classées dans la catégorie « courantes » plutôt que dans la catégorie « à transmettre aux Communications ») indique que le MAECI devrait revoir ses catégories ainsi que les critères utilisés pour y classer des demandes. Le MAECI a déclaré qu'il revoit actuellement les critères pour la catégorie « à transmettre aux Communications ».

Le Commissariat recommande au Ministère de continuer à s'assurer que son classement des demandes de communication n'entraîne pas de retard. De plus, le MAECI devrait mesurer le temps réel dont il a besoin pour traiter les demandes classées ainsi que tout retard qui en découle.

Consultations par d'autres institutions fédérales

Le MAECI joue un rôle particulier dans le système d'accès à l'information, puisque d'autres institutions fédérales doivent le consulter, conformément à la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor, au sujet des demandes d'information dont les renseignements pourraient, s'ils sont communiqués, compromettre les relations internationales du Canada. Par conséquent, le MAECI doit garantir que ses pratiques ne perturbent pas de façon importante les rouages du système d'accès à l'information. Cela est particulièrement important parce que le MAECI peut recevoir, au cours d'une année donnée, plus de demandes de consultation d'autres institutions fédérales que de nouvelles demandes de communication, comme ce fut le cas en 2007-2008. À de nombreuses occasions, le MAECI doit également consulter des organismes ou des gouvernements étrangers.

Le MAECI a déclaré qu'il accorde la même priorité à toutes les demandes, qu'il s'agisse de demandes de communication officielles ou de demandes de consultation. Le Ministère a affecté des ressources au traitement des demandes de consultation. Cependant, en raison du fort volume de travail, il informe les institutions fédérales depuis un certain temps que 75 jours civils sont nécessaires, en moyenne, pour répondre à une demande de consultation et qu'elles devraient donc se prévaloir d'une prorogation en vertu de l'alinéa 9(1)b) pour tenir compte de ce délai ou, comme il a été mentionné précédemment, clore la demande en vertu des modalités prévues aux articles 13 et 15 en attendant le suivi du Ministère.

De plus, le MAECI fait remarquer que, même s'il a affecté des analystes au traitement des demandes de consultation, il peut difficilement accélérer les consultations avec les organismes ou gouvernements étrangers.

Le Commissariat s'inquiète des délais de consultation du MAECI puisqu'ils se répercutent sur tout le système de l'accès à l'information. La plupart des institutions ayant fait l'objet d'une fiche de rendement ont rapporté que les demandes comportant des consultations obligatoires du MAECI sont souvent retardées.

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivaient au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). Le MAECI a déclaré que lorsqu'ils ont recours à des prorogations, les responsables de l'accès à l'information fournissent une justification sous forme de courriels, de notes ou de registres d'appels téléphoniques, qui sont inscrits dans le système de gestion des demandes. Pour vérifier cette déclaration, le Commissariat a examiné ses dossiers d'enquête portant sur cinq plaintes relatives à l'utilisation de prorogations par le MAECI. (Le Commissariat a fermé ces dossiers après le règlement des plaintes en 2007-2008; voir le tableau 2 de l'appendice A.) Le Commissariat a découvert que, dans quatre cas, le MAECI avait consigné les prorogations dans son système de gestion des demandes, au moment du traitement, sans toutefois les justifier dans tous les cas. Pour ce qui est de la cinquième plainte, le Ministère a fourni la justification durant l'enquête de la Commission.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

- 1. Le MAECI devrait affecter suffisamment de ressources permanentes au bureau de l'accès à l'information, en raison du volume de travail global (demandes de communication et demandes de consultation) afin d'éviter les retards déraisonnables dans le traitement des demandes de communication à l'échelle fédérale.**

Réponse

Acceptée. La taille du bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) du MAECI a augmenté au cours des dernières années, avec l'ajout de 12 nouveaux postes en 2007-2008. Toutefois, ces postes font toujours l'objet d'une gestion de trésorerie et sont financés à partir du budget annuel. En juin et novembre 2008, le bureau de l'AIPRP a demandé au Comité de gestion des ressources du MAECI des fonds additionnels pour faire en sorte que la capacité permanente nécessaire soit en place pour répondre aux besoins présents et futurs en matière d'AIPRP. Même si le Ministère a été en mesure de fournir d'autres fonds annuels pour embaucher d'autres consultants spécialisés pour travailler à l'arriéré, aucune ressource permanente n'a pu être assurée grâce au financement interne. Le MAECI s'efforce toujours de trouver une source de financement permanente pour remédier à l'accroissement des demandes de communication.

- 2. À la lumière de la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor, selon laquelle le MAECI doit examiner, pour d'autres institutions fédérales, tous les renseignements faisant l'objet d'une demande de communication qui, s'ils sont communiqués, pourraient compromettre les affaires internationales du Canada, le MAECI devrait revoir son cadre de gestion des dossiers afin de s'assurer que des ressources sont affectées spécialement au traitement de toutes les demandes de consultation pour éviter des retards déraisonnables.**

Réponse

Le MAECI a déjà affecté des ressources au traitement des demandes de consultation et a élaboré une stratégie de gestion des dossiers, mais les demandes excèdent sa capacité actuelle. L'analyse de rentabilisation, qui est en voie de rédaction, prévoit l'ajout de ressources pour le traitement des demandes visant des documents détenus par le MAECI et des demandes de consultation par d'autres ministères, et pour la création d'une équipe d'orientation stratégique et de formation qui permettrait d'assurer au Ministère la capacité nécessaire, sur une base permanente, de satisfaire à toutes les exigences prévues par la loi et les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor à la fois en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

- 3. Le bureau de l'AIPRP devrait continuer à chercher des solutions pour régler efficacement les problèmes actuels de gestion de l'information liés à la recherche de documents, en ciblant plus précisément les documents électroniques.**

Réponse

Acceptée. En fait, le MAECI a déjà créé un groupe de travail intraministériel en GI/TI/AIPRP, dont l'objectif est d'améliorer le processus de recherche des documents sur papier et en version électronique. Le gestionnaire responsable des pratiques et des systèmes opérationnels de l'AIPRP au MAECI est l'un des principaux intervenants au sein du groupe de travail intraministériel des utilisateurs des systèmes d'AIPRP. En outre, le nouveau processus rationalisé d'affectation des tâches, les rapports de rendement mensuels AIPRP du Ministère et le programme panministériel de sensibilisation et de formation en matière d'AIPRP, une fois en place, contribueront assurément à remédier aux délais que nécessite la recherche des documents dans les secteurs de programme.

4. **Le bureau de l'AIPRP du MAECI devrait restreindre la définition de sa catégorie « à transmettre aux Communications », afin que les demandes classées dans cette catégorie ne représentent qu'un faible nombre de demandes spéciales.**

Réponse

Acceptée. Le MAECI s'est déjà penché sur la quantité de demandes de communication qui sont classées dans la catégorie « à transmettre aux Communications », et qui exigent des produits de communication, et a rationalisé le processus afin de réduire le fardeau administratif du bureau de l'AIPRP. Il importe de souligner, cependant, que le traitement des demandes classées dans la catégorie « à transmettre aux Communications » n'est pas un processus d'approbation qui retarde la communication des renseignements. Le processus de traitement des demandes « à transmettre aux Communications » se déroule en même temps que l'étape finale du processus d'AIPRP, ce qui donne au Ministère l'occasion de préparer des produits de communication 72 heures avant la communication des réponses fournies en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

5. **Le bureau de l'AIPRP du MAECI devrait maintenir sa pratique de ne pas retarder le traitement de demandes de communication classées et devrait mesurer le temps réel dont il a besoin pour traiter ces demandes ainsi que tout retard qui en découle.**

Réponse

Le MAECI a l'intention de maintenir cette pratique. Le « temps réel » nécessaire pour traiter les demandes fait l'objet d'inscriptions et de rapports.

6. **Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.**

Réponse

Acceptée. Les analystes de l'AIPRP se doivent de documenter le motif de la prorogation demandée et l'ont fait dans la plupart des cas. Le bureau de l'AIPRP s'assurera que cette pratique soit généralisée au traitement de toutes les demandes de communication.

7. **Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.**

Réponse

Acceptée. Bien que les avis de prorogation soient obligatoires, ils semblent ne pas avoir été émis de façon uniforme. Le bureau de l'AIPRP veillera à mettre en place des mesures correctives.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE INTERNATIONAL

Appendice A. Plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information

Tableau 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes pourraient faire référence à des demandes soumises avant 2007-2008.)

Constataions du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	22	2	2	1	17
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	2	0	0	0	2
Retard (présomption de refus)	31	13	0	4	14
Prorogation	44	7	13	1	23
Pas de document/ recherche incomplète	8	0	1	0	7
Frais	1	0	0	0	1
Autres	1	0	0	0	1
Total	109	22	16	6	65

Tableau 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes reportées des années précédentes)

Constataions du Commissariat au 31 mars 2008				
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée
Refus de communication (exception/exclusion)	20	17	3	0
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	4	2	2	0
Retard (présomption de refus)	13	12	0	1
Prorogation	20	6	14	0
Pas de document/ recherche incomplète	2	1	1	0
Frais	0	0	0	0
Autres	2	1	1	0
Total	61	39	21	1

AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA

Rendement global en 2007-2008

Sous la moyenne : 2,5 étoiles

En 2007-2008, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a de nouveau éprouvé des difficultés à remplir ses obligations en vertu de la Loi. Elle a dû faire face à une forte augmentation des nouvelles demandes et du nombre de pages à examiner, ainsi qu'à un important roulement de personnel. Néanmoins, l'ASFC a réussi à réduire considérablement le nombre de demandes reportées de 2006-2007 et à traiter près des deux tiers des nouvelles demandes dans les 30 jours. Une telle amélioration est tout à fait conforme au plan d'action de l'Agence, qui sera pleinement en œuvre d'ici le 31 mars 2009. Si l'ASFC poursuit ces efforts et donne suite aux recommandations contenues dans la présente fiche, le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) a bon espoir que son rendement global s'améliorera en 2008-2009 au chapitre de l'accès à l'information.

Bien que l'Agence ait reçu une note d'échec pour une deuxième année, elle a de beaucoup amélioré son rendement, tel que mesuré par le taux de présomptions de refus. Celui-ci est passé de 69 p. 100 à 33,5 p. 100, soit la deuxième amélioration en importance parmi les 10 institutions.

Le Commissariat se préoccupe toutefois de la forte augmentation des prorogations auxquelles l'ASFC a eu recours en 2007-2008, comparativement à 2005-2006. L'Agence utilise de plus en plus de prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a) pour une durée variant entre 30 et 90 jours; les prorogations de plus de 180 jours sont aussi en hausse.

Le faible niveau de respect par l'ASFC du paragraphe 9(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui oblige les institutions à aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'elles invoquent une prorogation dépassant 30 jours, est inacceptable.

Le Commissariat reproche également à l'Agence d'avoir pris en moyenne 93 jours pour répondre aux demandes de consultation provenant d'autres institutions. Il s'agit du délai le plus long parmi les neuf institutions pour lesquelles des données sont disponibles.

AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Forte augmentation du nombre de nouvelles demandes (54 p. 100)
- Ressources humaines restreintes, ce qui oblige l'Agence à se tourner vers des consultants pour la réduction de l'arriéré de demandes et l'examen des demandes complexes

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 87 p. 100
- Dans les 30 jours : 64 p. 100
- Moyenne : 135 jours

Report de demandes

- Diminution importante du nombre de demandes reportées

Prorogations

- Très forte augmentation du nombre de prorogations utilisées en vertu du paragraphe 9(1) depuis trois ans, soit une augmentation plus élevée que celle des demandes reçues durant la même période.
- La majorité des prorogations sont d'une durée de moins de 90 jours, mais la durée est en hausse.
- Faible conformité avec le paragraphe 9(2) concernant l'avis de prorogation : 28 p. 100

Présomptions de refus

- 33,5 p. 100 des demandes nouvelles ou reportées étaient en présomption de refus (**note : F**).

Demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

- Temps de traitement moyen : 93 jours

Demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales

- *Pratique exemplaire* : signature d'un protocole avec Citoyenneté et Immigration Canada dans le but d'accélérer le traitement des demandes de consultation
- *À améliorer* : le Commissariat recommande à l'ASFC de procéder à des communications partielles le plus tôt possible au cours du processus en faisant savoir aux demandeurs, dans la lettre qui accompagne l'information communiquée, qu'il est possible que d'autres renseignements leur soient fournis l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.

Processus

- Le classement des demandes retarde le traitement de certaines demandes.
- L'Agence continue d'investir dans des logiciels afin d'améliorer le traitement des demandes de communication et les mécanismes de production de rapports.

Leadership de la haute direction

Formation

- Plus de 830 employés de l'Agence ont participé à des séances de formation et de sensibilisation sur l'accès à l'information, ce qui leur a permis de faire des recherches plus rapides et d'améliorer la qualité des recommandations portant sur des dossiers délicats.

Plaintes

- Le Commissariat a reçu 71 plaintes (sur un total de 1 354 demandes traitées, soit 5 p. 100) concernant le traitement des demandes par l'ASFC.

AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA

Créée en décembre 2003, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a éprouvé des difficultés, dans les premières années de son existence, à se conformer pleinement aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* en ce qui concerne les temps de traitement des demandes de communication (voir le tableau 1). Dès le départ, elle a accumulé un arriéré de demandes qui s'est répercuté sur son rendement pendant plusieurs années.

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

	2006	2007-2008
Pourcentage de présomptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prévus par la Loi)	69 %	33,5 %
Note	F	F

C'est la raison pour laquelle le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) a lancé, en 2006-2007, une enquête systémique sur le traitement des demandes de communication par l'ASFC. Cette enquête a eu une incidence sur le rendement de l'ASFC en 2007-2008; l'Agence a en effet dû éliminer l'important arriéré de demandes qui n'avaient pu être traitées dans les délais prévus par la Loi (présomptions de refus).

La section suivante résume les principaux défis liés au rendement auxquels l'ASFC a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités de l'Agence en matière d'accès à l'information durant sa quatrième année et contient une analyse de divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses de l'ASFC à cet égard.

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Plus important que prévu
- Difficultés à traiter les nombreuses demandes faites par un même demandeur
- Consultations
- Fréquence et complexité des consultations obligatoires avec d'autres institutions fédérales (notamment auprès du Bureau du Conseil privé au sujet de documents confidentiels du Cabinet et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international au sujet de demandes visant des renseignements dont la communication pourrait avoir une incidence sur les relations du Canada avec d'autres pays)

Ressources humaines

- Nombre limité d'analystes principaux d'expérience, en poste pour une période indéterminée, pour le traitement des demandes
- L'augmentation de personnel prévue (entre 17 et 43 équivalents temps plein) n'a pas eu lieu en raison des retards dans le processus de dotation.
- Lenteur du processus de dotation

Gestion des documents

- Lenteur du processus de recherche des documents auprès des bureaux de l'ASFC répartis dans tout le Canada

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Ressources humaines

- Recours à des consultants pour la réduction de l'arriéré et l'examen des demandes complexes (le budget de fonctionnement 2007-2008 du bureau de l'accès à l'information pour les consultants était trois fois plus élevé que le budget des salaires)
- Modification de la structure de délégation des pouvoirs afin de réduire l'arriéré des demandes

Consultations

- Signature d'un protocole avec Citoyenneté et Immigration Canada dans le but d'accélérer le traitement des demandes de consultation

Traitement des demandes

- Investissement continu dans les logiciels (500 000 \$ au total, échelonnés sur plusieurs années)

EN CHIFFRES

En 2007-2008, le volume de demandes adressées à l'ASFC a beaucoup augmenté par rapport à 2005-2006, comme l'indique le tableau 2. Le nombre de pages examinées par l'Agence a augmenté de façon considérable.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Écart par rapport à 2005-2006
Demandes reçues	670	945	1 030	+54 %
Demandes traitées	402	1 064	1 197	+198 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	23 366	181 017	267 229	+1 044%
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	58	170	223	+284%

En 2007-2008, l'ASFC a reçu 1 030 nouvelles demandes de communication et reporté plus de 324 demandes de l'exercice précédent (dont 204 en présomption de refus), soit un total de 1 354 demandes. L'Agence a traité 87 p. 100 des nouvelles demandes dans les délais prescrits par la Loi – dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Elle a traité près des deux tiers dans un délai de 30 jours. Selon l'Agence, le temps de traitement moyen d'une demande a été de 135 jours.

Dans sa fiche de 2006-2007 sur l'ASFC, le Commissariat indiquait que l'énorme arriéré de l'Agence « constitue un sérieux problème que l'Agence doit régler pour se conformer à la Loi ». Grâce à l'adoption d'un plan triennal qui devrait être pleinement en œuvre d'ici la fin de mars 2009, l'Agence a réussi à réduire considérablement, en 2007-2008, le nombre de demandes reportées de 2006-2007, y compris les présomptions de refus, à 6 p. 100 du nombre total de demandes, comparativement à 63 p. 100 l'exercice précédent.

En 2007-2008, la proportion de présomptions de refus de l'Agence (pourcentage des nouvelles demandes et des demandes reportées de l'exercice précédent qui étaient en présomption de refus durant l'année) s'est toutefois établie à 33,5 p. 100. Ce taux a valu à l'Agence la note F sur l'échelle de notation que le Commissariat utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant. C'est la deuxième année que l'Agence obtient une note d'échec; néanmoins, il y a eu une amélioration importante en termes de pourcentage par rapport à l'exercice précédent.

Le Commissariat a reçu 71 plaintes contre l'ASFC en 2007-2008, dont 15 concernaient des présomptions de refus. De ces 15 plaintes, 10 ont été réglées (le Commissariat les a jugées fondées et l'institution les a réglées à la satisfaction du Commissaire), 1 n'était pas fondée, 3 ont été abandonnées et 1 est en cours (voir le tableau 1 de l'appendice A).

Outre les demandes de communication, l'ASFC a reçu 268 demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales, ce qui a représenté 13 485 pages de plus à examiner (soit 5 p. 100 du compte total de pages examinés au cours de l'exercice).

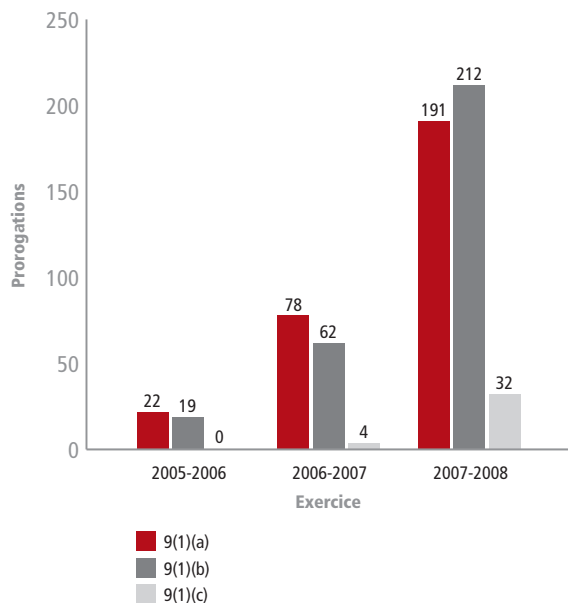
ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

L'évaluation par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle a eu recours.

Prorogations

En 2007-2008, l'ASFC a eu recours à un nombre beaucoup plus élevé de prorogations qu'en 2005-2006 (voir la figure 1), une augmentation de loin supérieure à celle des demandes reçues au cours de la même période. L'Agence explique cette augmentation par le fait qu'elle avait suffisamment de personnel pour examiner les dossiers et se prévaloir des prorogations nécessaires durant le délai initial de 30 jours, au lieu de laisser les demandes devenir des présomptions de refus.

Figure 1. Nombre de demandes ayant fait l'objet d'une prorogation en vertu du paragraphe 9(1)



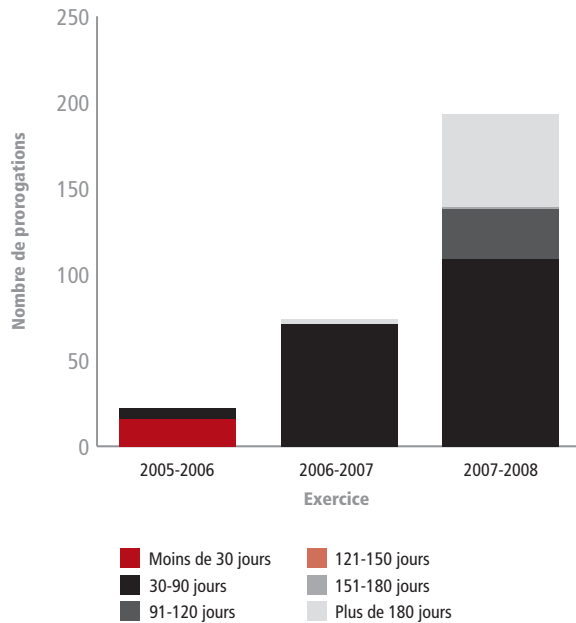
Aux termes du paragraphe 9(2), les institutions fédérales sont tenues d'aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'elles ont recours à une prorogation dépassant 30 jours. En 2007-2008, le Commissaire a reçu 70 avis de prorogation de l'ASFC, bien que cette dernière se soit prévaluée de prorogations de plus de 30 jours pour 251 demandes, ce qui représente un taux de conformité de 28 p. 100.

Des 71 plaintes adressées au Commissariat au sujet de l'ASFC en 2007-2008, 12 concernaient l'utilisation des prorogations par l'Agence. De ces 12 plaintes, 4 ont été réglées, 1 n'était pas fondée, 2 ont été abandonnées et 5 sont en cours (voir le tableau 1 de l'appendice A).

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

En 2007-2008, l'ASFC a eu recours à un nombre beaucoup plus élevé de prorogations pour plus de 30 jours en vertu de l'alinéa 9(1)a) – recherches de gros volume de documents et entrave au fonctionnement de l'institution (voir la figure 2). La majorité de ces prorogations varient toujours entre 30 et 90 jours; le nombre de prorogations de plus de 90 jours est toutefois à la hausse, notamment pour les délais de 180 jours. Le Commissariat a été en mesure de confirmer que la majorité des prorogations ont été d'une durée de 30 à 90 jours grâce à un examen des avis de prorogation envoyés par l'ASFC au cours de l'année. Il n'a toutefois pas pu vérifier la fréquence des prorogations plus longues.

Figure 2. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

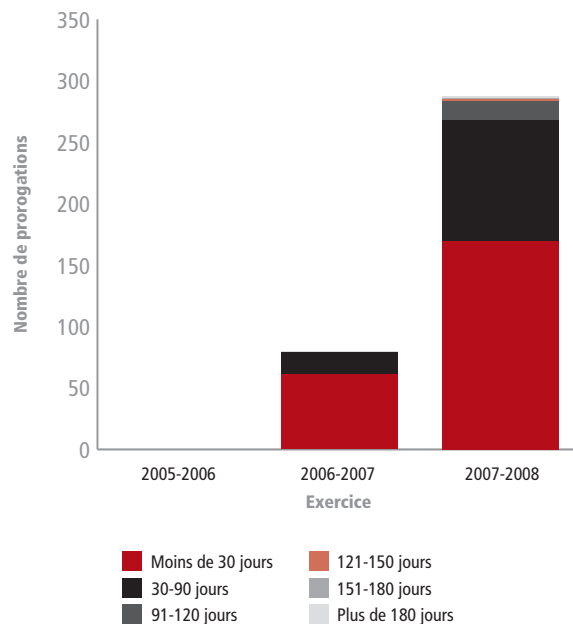


Étant une organisation relativement nouvelle, l'ASFC n'a cessé d'améliorer la gestion de ses documents. Elle a toutefois eu de la difficulté à mener des recherches rapides et exhaustives sur l'information demandée. Pour surmonter ce problème, l'ASFC a élaboré, à l'automne 2008, une stratégie de gestion de l'information prévoyant l'acquisition d'un système de gestion des documents électroniques.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

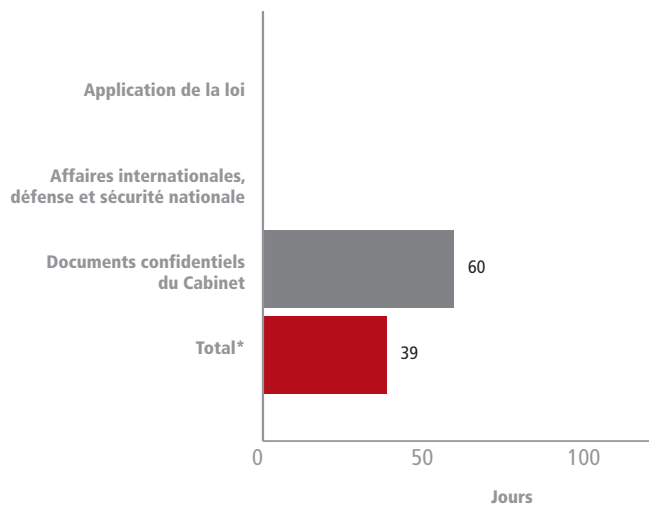
En 2007-2008, l'ASFC a utilisé davantage de prorogations de plus de 30 jours en vertu de l'alinéa 9(1)b) sur les consultations qu'au cours de l'exercice précédent (voir la figure 3). Elle a traité la plupart des demandes de consultation auprès d'autres institutions fédérales dans un délai de 30 jours, sauf celles qui ont été adressées au Bureau du Conseil privé (BCP), concernant des documents confidentiels du Cabinet, et au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), concernant des demandes d'information dont la communication risquerait d'avoir une incidence sur les relations du Canada avec d'autres pays. La durée de ces prorogations tend cependant à augmenter tout en restant sous les 90 jours. Le Commissariat a confirmé ces données en examinant les avis de prorogation présentés par l'Agence au cours de l'année.

Figure 3. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)



L'ASFC a indiqué qu'il lui était difficile d'évaluer avec précision la durée des prorogations requises pour effectuer les consultations. Si les consultations ne sont pas terminées dans les délais prévus, les demandes risquent de devenir des présomptions de refus.

Figure 4. Temps de réponse moyen pour les consultations auprès des autres institutions fédérales en 2007-2008



Note : Le système de gestion des demandes de l'ASFC n'a pu fournir de données sur le temps de réponse moyen pour les consultations relatives à l'application de la loi et aux pénitenciers ainsi qu'aux affaires internationales, à la défense et à la sécurité nationale.

*« Total » désigne le temps de réponse moyen pour toutes les consultations et non seulement celles qui sont indiquées dans le graphique.

L'ASFC ne privilégie pas les communications partielles en attendant le résultat des consultations auprès d'autres institutions fédérales parce que la compilation des documents partiels requiert beaucoup de temps et pose le risque que des renseignements ne soient divulgués par erreur. Compte tenu de ses ressources et de ses pratiques actuelles, l'Agence croit qu'il est raisonnable de penser que les prorogations seront respectées, à quelques exceptions près, et elle évalue les dossiers au cas par cas. Par exemple, si un demandeur invoque une urgence ou toute autre contrainte, comme une procédure judiciaire imminente, l'ASFC accepte généralement de procéder à une communication partielle.

L'ASFC peut aussi envisager des communications partielles lorsqu'elle doit consulter le BCP et le MAECI. Pour éviter les présomptions de refus, l'Agence a tendance à fermer les dossiers, lorsqu'il est peu probable que d'autres renseignements soient communiqués, en supposant que tous les renseignements envoyés aux fins de consultation seront visés par une exception ou une exclusion. Lorsque les institutions consultées font savoir que d'autres renseignements peuvent être communiqués, l'ASFC en informe les demandeurs. Cette pratique a lui permis de réduire le nombre de présomptions de refus résultant des consultations auprès du BCP et du MAECI.

L'ASFC a eu recours à cette pratique pour gérer son volume de travail et donner une idée plus précise de son rendement. Le Commissariat craint que cette pratique n'ait comme résultat que des demandeurs ne soient pas informés que d'autres renseignements pourraient leur être communiqués à l'issue des consultations ni qu'ils ont le droit de porter plainte auprès du Commissariat. Le Commissariat recommande de procéder à des communications partielles le plus tôt possible au cours du processus. Il recommande également à l'Agence de faire savoir aux demandeurs, dans la lettre qui accompagne l'information communiquée, qu'il est possible que d'autres renseignements leur soient transmis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus. Le Commissariat craint que si l'ASFC et d'autres institutions ne suivent pas cette procédure rigoureusement, le droit des demandeurs de porter plainte risque d'être compromis.

En outre, le Commissariat sait que d'autres institutions ont recours à cette pratique et craint que les institutions fédérales n'en abusent pour contourner un problème encore plus grave, soit les retards résultant des consultations.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)c)

L'ASFC adresse peu de demandes de consultation à des tiers en vertu de l'alinéa 9(1)c) (16 seulement en 2007-2008). Selon l'Agence, les demandes de consultation envoyées à des tiers retardent généralement le processus d'accès à l'information.

Classement des demandes

Dans des circonstances exceptionnelles, l'ASFC classe les demandes de communication dans deux catégories : « à transmettre au directeur » ou « examen par les Communications ». Les demandes classées dans la première catégorie portent sur des sujets médiatisés ou controversés. De toutes les demandes traitées par l'ASFC en 2007-2008, seulement 39 (3,3 p. 100) ont été classées dans cette catégorie.

C'est le directeur du bureau de l'accès à l'information qui décide quels dossiers seront classés dans la catégorie « à transmettre au directeur ». Selon l'ASFC, cette étape commence généralement en même temps que les autres étapes du processus d'accès. En 2007-2008, le temps moyen de traitement a été de 47 jours (y compris les laps de temps durant lesquels les demandes étaient en attente de précisions de la part des demandeurs) et, selon l'Agence, n'a pas vraiment retardé la communication de l'information¹². Sur les 39 demandes « à transmettre au directeur » en 2007-2008, 21 ont été traitées dans les délais prescrits.

Des 1 197 demandes traitées par l'ASFC en 2007-2008, 21 p. 100 ont été classées dans la catégorie « examen par les Communications ». C'est un conseiller en communication qui prend la décision de classer des demandes dans cette catégorie. L'examen a lieu en même temps que le processus d'approbation et, selon l'ASFC, ne retarde pas la communication de l'information.

De l'avis du Commissariat, le classement des demandes dans ces deux catégories et leur examen ultérieur ne devraient pas retarder le processus d'accès à l'information. Le Commissariat recommande à l'ASFC de mesurer le temps réel consacré au traitement des demandes classées ainsi que les retards occasionnés par cette procédure.

Traitement informel des demandes

En 2007-2008, l'ASFC a traité la plupart des demandes reçues par écrit selon la procédure officielle. L'Agence encourage le traitement informel des demandes de communication lors des séances de formation ainsi que dans son manuel d'accès à l'information. Le Commissariat rappelle à l'ASFC que, lorsqu'elle envisage de traiter une demande de façon informelle, elle est tenue d'en informer le demandeur et de s'assurer que le processus respecte les droits de ce dernier. C'est au demandeur qu'il revient de décider si sa demande sera traitée formellement ou non.

Consultations par d'autres institutions fédérales

Présentement, l'ASFC traite les demandes de consultation provenant d'autres institutions fédérales de la même manière que les demandes de communication. Le modèle de traitement de l'Agence prévoit 15 jours pour le traitement des demandes de consultation. Malgré cela, le délai moyen de traitement a été de 93 jours en 2007-2008. Comme ces consultations ont représenté une augmentation de 5 p. 100 seulement du nombre de pages examinés au cours de l'année, le Commissariat est d'avis que l'Agence devrait consacrer suffisamment de ressources au traitement de ces demandes et établir des échéanciers précis afin de s'assurer que les délais seront respectés. Le temps de traitement actuel est inacceptable à cause de son effet domino sur l'ensemble du système d'accès à l'information.

Note :

- 12 Les conclusions de l'enquête du Commissariat à l'information sur une plainte déposée par l'Association canadienne des journaux contre toutes les institutions fédérales concernant l'existence de règles spéciales pour le traitement des demandes provenant des médias couvrent la période du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2005. Au cours de l'enquête, le Commissariat a constaté que l'ASFC faisait partie des institutions qui classaient les demandes de communication, mais a conclu que cela n'avait pas contribué aux retards.

L'ASFC a reconnu avoir eu de la difficulté à respecter les délais des demandes de consultation provenant d'autres institutions. Elle signale cependant qu'en 2008-2009, elle a réussi à répondre plus rapidement aux demandes de consultation et qu'elle prévoit, pour l'exercice en cours, un délai moyen de 15 jours.

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivaient au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). L'ASFC a répondu qu'elle le faisait toujours. Pour vérifier cette affirmation, le Commissariat a examiné ses dossiers d'enquête concernant trois plaintes relatives à l'utilisation de prorogations par l'Agence. (Le Commissariat a fermé ces dossiers après le règlement des plaintes en 2007-2008; voir le tableau 2 de l'appendice A). Le Commissariat a constaté que l'ASFC avait consigné les prorogations dans son système de gestion des demandes au moment du traitement, sans toutefois les justifier dans tous les cas.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

- 1. L'ASFC devrait affecter suffisamment de ressources permanentes à son bureau de l'accès à l'information, compte tenu du volume global de travail (demandes de communication et de consultation), afin d'éviter les retards déraisonnables dans le traitement des demandes.**

Réponse

L'ASFC tient à respecter les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'Agence examinera ses besoins opérationnels et ajustera les ressources en conséquence.

- 2. À la lumière de la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les consultations obligatoires pour les demandes concernant des renseignements liés à l'application de la loi et aux pénitenciers, l'ASFC devrait examiner son cadre de gestion des demandes afin de s'assurer que des ressources sont spécialement affectées à la gestion de toutes les demandes de consultation de façon à éviter des retards déraisonnables dans leur traitement.**

Réponse

En ce qui a trait aux consultations obligatoires, l'ASFC continuera de simplifier son processus d'attribution des nouvelles demandes afin de tirer parti de l'expérience des employés en poste, tout en formant et en soutenant les nouveaux membres de la Division de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et des politiques de divulgation.

- 3. Le bureau de l'accès à l'information de l'ASFC devrait revoir les critères sur lesquels il s'appuie pour recourir à des prorogations en vertu du paragraphe 9(1) de la Loi sur l'accès à l'information afin de déterminer la durée de ces prorogations et s'assurer qu'elles sont raisonnables et légitimes.**

Réponse

L'ASFC veillera à ce que sa politique interne soit respectée, c'est-à-dire que les prorogations soient raisonnables et justifiées. L'Agence continuera de tenir compte des constatations du Commissariat à l'information concernant les plaintes officielles – qu'elles visent les prorogations ou non.

- 4. L'ASFC devrait faire en sorte d'éviter tout retard dans le traitement des demandes classées et mesurer le temps réel nécessaire au traitement de ces demandes ainsi que tout retard occasionné.**

Réponse

L'ASFC est d'accord avec cette recommandation. Elle a déjà adopté des directives pour faire en sorte que les processus d'examen ne retardent pas le traitement des demandes. Ces directives sont affichées sur le site intranet de l'Agence. Il est également question des retards dans les séances de sensibilisation sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (AIPRP).

- 5. Lorsqu'il ferme un dossier relatif à une demande de communication pour laquelle une consultation obligatoire est en cours, le bureau de l'AIPRP devrait faire savoir au demandeur que d'autres renseignements pourraient lui être transmis ultérieurement, qu'il sera informé du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut lui être communiquée et qu'il a le droit de porter plainte au Commissariat.**

Réponse

L'ASFC informe les demandeurs chaque fois qu'une autre institution pourrait avoir des documents supplémentaires ayant trait à leur demande. Elle les informe également qu'ils ont le droit de porter plainte lorsque les documents sont visés par une exception.

- 6. Le bureau de l'accès à l'information devrait revoir les échéances prévues et assurer un suivi plus systématique du nombre réel de jours requis, en moyenne, pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication afin d'assurer que les réponses soient fournies en temps opportun.**

Réponse

L'ASFC appuie cette recommandation. Elle fournira de plus amples directives à son personnel concernant la consignation des données afin que l'Agence soit en mesure de vérifier si ses normes sont respectées.

- 7. Le bureau de l'AIPRP devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.**

Réponse

L'ASFC appuie cette recommandation. Elle fournira de plus amples directives à son personnel pour veiller à ce que les justifications des prorogations soient consignées dans son système de gestion des demandes. Il convient toutefois de noter que, par moments, le motif peut sembler évident lorsqu'on tient compte de la nature des documents ou de l'exception invoquée.

- 8. Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.**

Réponse

L'ASFC fournira de plus amples directives à son personnel pour faire respecter en temps opportun l'obligation, prévue par la Loi, de soumettre au Commissaire à l'information les renseignements relatifs aux prorogations d'une durée de plus de 30 jours. L'Agence a déjà apporté des modifications au logiciel servant au traitement des demandes d'accès afin de faciliter le respect de cette obligation.

AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA

Appendice A. Plaintes adressées au Commissariat à l'information

Tableau 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes peuvent faire référence à des demandes présentées avant 2007-2008.)

Constatations du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	16	4	0	0	12
Retard (présomption de refus)	15	10	1	3	1
Prorogation	12	4	1	2	5
Pas de document/recherche incomplète	26	0	0	0	26
Frais	1	0	0	0	1
Divers	1	0	0	0	1
Total	71	18	2	5	46

Tableau 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes des années précédentes)

Constatations du Commissariat au 31 mars 2008				
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée
Refus de communication (exception/exclusion)	10	6	3	1
Retard (présomption de refus)	20	16	1	3
Prorogation	3	3	0	0
Pas de document/recherche incomplète	4	2	2	0
Frais	0	0	0	0
Divers	6	1	5	0
Total	43	28	11	4

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

Rendement global en 2007-2008

Supérieur à la moyenne : 4,5 étoiles

De par son mandat, Bibliothèque et Archives Canada joue un rôle particulier. L'institution doit préserver les archives provenant de tous les secteurs de l'administration fédérale, dont certaines peuvent faire l'objet de demandes de communication. Elle n'exerce cependant aucun contrôle sur les documents d'archives produits par les autres institutions fédérales. Certains sont désignés comme des documents classifiés et, de ce fait, doivent faire l'objet d'une consultation obligatoire auprès de l'institution qui les a produits.

Le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) félicite Bibliothèque et Archives Canada d'avoir réussi, pour la deuxième année consécutive, à garder le nombre de demandes en présomption de refus à un très faible niveau. Selon le Commissariat, cela s'explique par un certain nombre de facteurs, notamment par le fait que l'institution a réussi à traiter environ les trois quarts des demandes reçues en 2007-2008 dans un délai de 30 jours. L'institution a également réussi à réduire à un très faible niveau le nombre de demandes reportées.

Le Commissariat fait observer qu'un facteur clé a empêché Bibliothèque et Archives Canada d'obtenir une note de 5 étoiles en 2007-2008. L'examen de 43 dossiers, fermés en 2007-2008, parmi 48 plaintes concernant l'utilisation de prorogations par l'institution permet de conclure que, même s'il y avait lieu de consulter le Service canadien du renseignement de sécurité, la durée de la plupart des prorogations a été trop longue pour être justifiable.

Dans l'ensemble, toutefois, l'institution se distingue par son engagement indéfectible à bien servir ses clients, notamment en privilégiant le traitement informel des demandes et en aidant les demandeurs à préciser leurs demandes.

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Diminution modérée du nombre de nouvelles demandes (-33 p. 100) et faible diminution du nombre de pages examinées (-11 p. 100) comparativement à 2005-2006. Par rapport à 2006-2007, le nombre de pages examinées a augmenté de plus de 100 p. 100.

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 86 p. 100
- Dans les 30 jours : 72 p. 100
- Moyenne : 29 jours

Report de demandes

- Le nombre de demandes reportées a été réduit à un très faible niveau.

Prorogations

- Très forte augmentation du nombre de prorogations en vertu du paragraphe 9(1) depuis trois ans tandis que le nombre de demandes reçues a diminué.
- La majorité des prorogations ont dépassé 90 jours (et la moitié d'entre elles ont excédé 180 jours).
- *À améliorer* : Bibliothèque et Archives Canada doit réduire à un niveau raisonnable et légitime la durée des prorogations auxquelles elle a recours en vertu de l'alinéa 9(1)b) afin d'éviter de retarder le processus.
- Conformité avec le paragraphe 9(2) concernant l'avis de prorogation : 75 p. 100

Présomptions de refus

- 2,1 p. 100 des demandes nouvelles ou reportées étaient en présomption de refus (**note : A**).

Demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

- Très peu de demandes de consultation (0,4 p. 100 du nombre total de pages)
- *Pratique exemplaire* : traitement rapide des demandes de consultation (délai moyen de 16 jours) afin d'éviter des présomptions de refus aux institutions qui consultent.

Demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales

- Communication partielle d'information pour les demandes nécessitant des consultations
- Protocole d'entente en vertu duquel Bibliothèque et Archives Canada est tenue de consulter le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) avant de communiquer des documents le concernant.
- *Pratique exemplaire* : étroite collaboration entre Bibliothèque et Archives Canada, la Défense nationale et le SCRS en vue du traitement plus rapide et efficace des demandes de consultation portant sur des documents d'archives à diffusion restreinte.

Processus

- *Pratique exemplaire* : les analystes et les gestionnaires de l'accès à l'information mettent l'accent sur la qualité du service offert aux demandeurs et au public, notamment grâce au traitement informel des demandes, en fournissant aux demandeurs l'information recherchée et en les aidant à réduire la portée de leurs demandes.

Plaintes

- Le CIC a reçu 31 plaintes (sur un total de 617 demandes traitées, soit 5 p. 100) concernant le traitement des demandes par Bibliothèque et Archives Canada.

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

Bibliothèque et Archives Canada a connu un extraordinaire revirement au cours des dernières années pour ce qui est du traitement dans les délais des demandes de communication qui lui ont été adressées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. En 2004 et 2005, l'institution n'avait pas réussi à respecter les dispositions de la Loi, tandis qu'en 2006, elle s'est méritée une note exemplaire (voir le tableau 1).

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

	2004	2005	2006	2007-2008
Pourcentage de présomptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prévus par la Loi)	70 %	55,5 %	3,8 %	2,1 %
Note	F	F	A	A

La section suivante résume les principaux défis liés au rendement auxquels Bibliothèque et Archives Canada a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités de l'institution en matière d'accès à l'information durant cette période et contient une analyse de divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses de l'institution à cet égard.

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Ressources financières et humaines

- En raison de compressions budgétaires, il a été impossible de doter sept postes vacants (départs, nominations intérimaires, congé de maternité et congé pour le soin et l'éducation d'un enfant d'âge préscolaire).

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Ressources humaines

- Recrutement de ressources supplémentaires, notamment d'un consultant chargé d'éliminer l'arriéré de demandes et de trois étudiants du programme travail-études pour l'examen et le traitement des demandes
- Autorisation de travailler un certain nombre d'heures supplémentaires

Processus

- Poursuite du traitement informel des demandes de communication, en mettant l'accent sur la qualité du service aux demandeurs
- Communication partielle d'information, aussi souvent que possible, pour les demandes nécessitant des prorogations en vue d'une consultation avec d'autres institutions fédérales
- Sectionnement des demandes volumineuses, ce qui pourrait se solder par le dépôt de plusieurs plaintes d'un même demandeur.

EN CHIFFRES

En 2007-2008, Bibliothèque et Archives Canada a connu une diminution du nombre de nouvelles demandes reçues par rapport à 2005-2006. Le nombre de pages examinées a également faiblement diminué par rapport à 2005-2006, bien qu'il représente une augmentation de plus de 100 p. 100 par rapport à 2006-2007, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Écart par rapport à 2005-2006
Demandes reçues	745	744	498	-33 %
Demandes traitées	823	715	552	-33 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	392 249	156 648	350 500	-11 %
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	477	219	635	+33 %

En 2007-2008, Bibliothèque et Archives Canada a reçu 498 nouvelles demandes et reporté 119 demandes de l'exercice précédent (dont six en présomption de refus – demandes dont le traitement est retardé au delà des délais prescrits par la Loi), pour un total de 617 demandes. L'institution a traité 86 p. 100 des nouvelles demandes conformément aux délais prescrits par la Loi – dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Soixante douze pour cent des demandes ont été traitées dans les 30 jours. Selon l'institution, le délai moyen de traitement des demandes a été de 68 jours civils (tant pour les nouvelles demandes reçues en 2007-2008 que les demandes reportées des exercices précédents).

Bibliothèque et Archives Canada a réussi à réduire le report de demandes à un très faible niveau. En 2007-2008, le ratio de présomptions de refus (pourcentage des nouvelles demandes et des demandes reportées de l'exercice précédent qui étaient en présomption de refus durant l'année) a été de 2,1 p. 100 (un pourcentage très similaire à celui de l'an dernier). Cela a valu à l'institution la note A sur l'échelle de notation que le Commissariat utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant.

En 2007-2008, le Commissariat a reçu 31 plaintes contre l'institution, mais aucune ne concernait les présomptions de refus (voir le tableau 1 de l'appendice A).

Outre les demandes de communication, Bibliothèque et Archives Canada a reçu 18 demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales, ce qui a représenté 1 350 pages de plus à examiner (environ 0,4 p. 100 du nombre total de pages pour l'année).

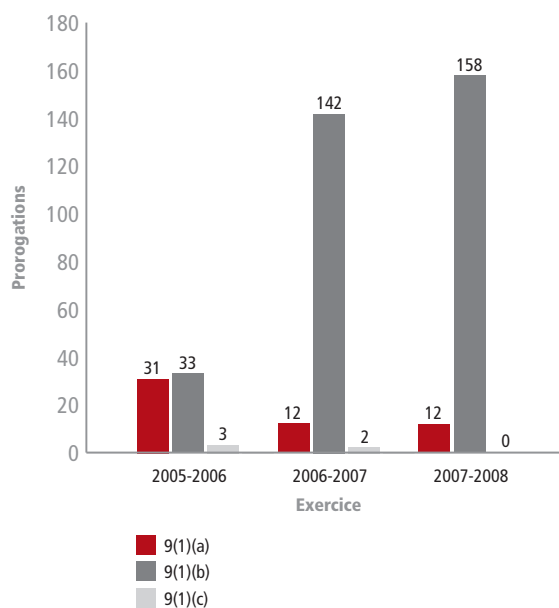
ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

L'évaluation par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle avait eu recours.

Prorogations

En 2007-2008, Bibliothèque et Archives Canada a eu recours à un nombre beaucoup plus élevé de prorogations qu'en 2005-2006 (figure 1). À l'opposé, le nombre de nouvelles demandes a diminué en 2007-2008.

Figure 1. Nombre de prorogations en vertu du paragraphe 9(1)



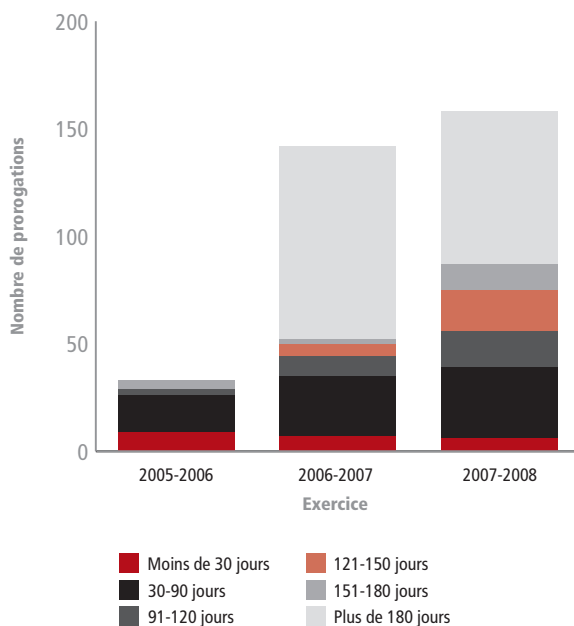
Aux termes du paragraphe 9(2), les institutions fédérales sont tenues d'aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'elles ont recours à une prorogation dépassant 30 jours. En 2007-2008, le Commissaire a reçu 117 avis de prorogation pour 156 demandes, ce qui représente un taux de conformité de 75 p. 100.

En 2007-2008, le Commissariat a reçu 31 plaintes concernant Bibliothèque et Archives Canada. Selon les dossiers du Commissariat, 14 d'entre elles portaient sur des prorogations. De ces 14 plaintes, 4 n'étaient pas fondées, 9 ont été abandonnées et 1 plainte est en cours d'instruction (voir le tableau 1 de l'appendice A).

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b

En 2007-2008, en vertu de l'alinéa 9(1)b sur les consultations, Bibliothèque et Archives Canada s'est prévalu d'un nombre beaucoup plus élevé de prorogations excédant 30 jours par rapport à 2005-2006 (voir la figure 2). Selon l'institution, il s'agissait, dans la plupart des cas, de prorogations de plus de 90 jours, dont 45 p. 100 de plus de 180 jours.

Figure 2. Durée des prorogations en vertu du paragraphe 9(1)b



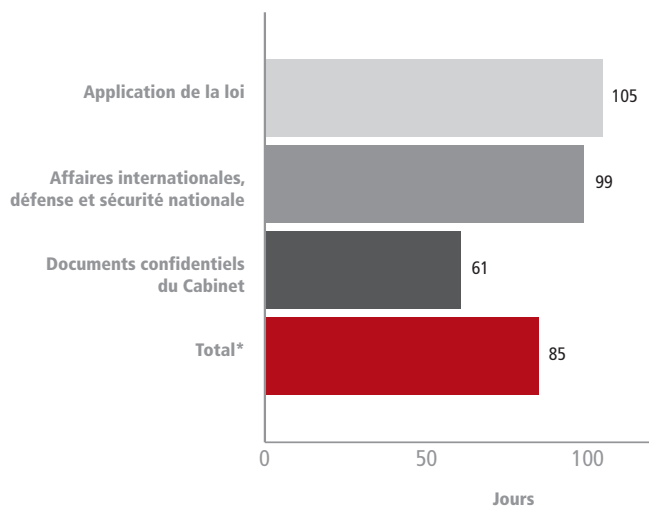
Selon Bibliothèque et Archives Canada, les prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b ont posé un défi particulier en ce sens qu'il a été difficile d'évaluer avec précision la durée des prorogations requises pour répondre aux demandes de consultation. Si les consultations ne sont pas terminées dans les délais prévus, les demandes risquent de devenir des présomptions de refus.

Bibliothèque et Archives Canada détermine la durée de ces prorogations en accord avec l'institution consultée et selon une estimation du nombre de pages à examiner et du temps qu'il faudra pour ce faire. Vers la fin du délai prorogé, l'analyste de l'accès à l'information communique avec l'institution consultée pour savoir si la réponse sera envoyée à temps. Si elle ne l'est pas, un gestionnaire ou le directeur prend alors le dossier en main afin de faciliter le retour des documents à temps.

Le Commissariat constate un écart entre la durée des prorogations auxquelles Bibliothèque et Archives Canada a eu recours en 2007-2008 (figure 2) et le temps réel pris par les institutions consultées (environ 85 jours civils) (figure 3). Cette différence laisse croire que Bibliothèque et Archives Canada a recours à des prorogations beaucoup plus longues que le temps de réponse des institutions consultées. Cette pratique réduit de beaucoup la possibilité que les demandes ne deviennent des présomptions de refus. C'est ce qui pourrait expliquer le très faible pourcentage de présomptions de refus (2,1 p. 100) en 2007-2008.

Cet écart incite le Commissariat à mettre en doute le caractère raisonnable et légitime de ces prorogations, au sens de l'alinéa 9(1)b). Pour le vérifier, il a examiné 43 dossiers, fermés en 2007-2008, parmi 48 plaintes relatives aux prorogations de l'institution, datant de 2007-2008 et des années antérieures. Le Commissariat a constaté que même si Bibliothèque et Archives Canada avait de bonnes raisons de consulter, la durée de la grande majorité des prorogations était trop longue pour être justifiable.

Figure 3. Temps de réponse moyen pour les consultations auprès des autres institutions fédérales en 2007-2008



* « Total » désigne le temps de réponse moyen pour toutes les consultations et non seulement celles qui sont indiquées dans le graphique.

Certains des dossiers détenus par Bibliothèque et Archives Canada sont classifiés ou désignés documents d'archives, et tous ces documents doivent faire l'objet de consultations avec d'autres institutions fédérales avant d'être communiqués.

Dans son rapport annuel de 2007-2008 au Secrétariat du Conseil du Trésor sur ses activités en matière d'accès à l'information, l'institution indique qu'elle a collaboré plus étroitement avec le ministère de la Défense nationale et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) dans le but de traiter plus rapidement et plus efficacement les demandes de consultation portant sur des documents d'archives à diffusion restreinte. Elle s'est engagée à poursuivre cette collaboration en 2008-2009.

Bibliothèque et Archives Canada a conclu un protocole d'entente avec le SCRS en vertu duquel l'institution doit consulter le SCRS avant de communiquer tout document le concernant. Il y a environ deux ans et demi, elle a envoyé un volume élevé de documents (plus de 40 000 pages) au SCRS pour fins d'examen. Pour traiter ces demandes de consultation, elle a eu recours à des prorogations de longue durée (plus de 300 jours). Il a fallu environ 18 mois au SCRS pour répondre à toutes ces demandes.

Bibliothèque et Archives Canada procède presque toujours à la communication partielle de documents, sauf lorsque le résultat des consultations est incertain. Son expérience lui a appris qu'il est généralement plus prudent d'attendre de recevoir les résultats complets des consultations avant de communiquer les documents, parce qu'il constate souvent des différences lorsque les résultats arrivent morcelés.

Le Commissariat recommande à Bibliothèque et Archives Canada de procéder aux communications partielles le plus tôt possible au cours du processus. Il recommande également d'informer les demandeurs, dans la lettre qui accompagne l'information communiquée, qu'il est possible que d'autres renseignements leur soient fournis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.

Traitement informel des demandes

Bibliothèque et Archives Canada traite souvent les demandes de façon informelle, par exemple, les demandes envoyées par écrit concernant des dossiers du personnel et qui ne sont pas explicitement faites en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. En 2007-2008, environ 9 150 demandes visant des dossiers du personnel ont ainsi été traitées informellement. Le Commissariat rappelle à l'institution qu'elle est tenue d'informer le demandeur de son intention de traiter une demande de façon informelle et de s'assurer que le processus respecte les droits du demandeur. C'est au demandeur qu'il revient de décider si sa demande sera traitée formellement ou non.

Gestion des dossiers non archivés

Pour Bibliothèque et Archives Canada, les dossiers non archivés sont des dossiers opérationnels. L'institution reconnaît que ses pratiques de gestion de tels dossiers manquent d'uniformité et qu'elle doit s'efforcer de les améliorer. Les dossiers non archivés ne représentent cependant qu'un pour cent (soit environ cinq demandes) du nombre total de demandes reçues en 2007-2008.

Consultations par d'autres institutions fédérales

Bibliothèque et Archives Canada accorde la priorité aux demandes de consultation provenant d'autres institutions fédérales et y répond dans un délai moyen de 16 jours civils.

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivait au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). Bibliothèque et Archives Canada a indiqué qu'elle consignait, dans son système de gestion des demandes, les prorogations auxquelles elle recourt en vertu du paragraphe 9(1) ainsi que le nombre de jours que prend l'institution consultée pour répondre aux demandes de consultation. Pour en savoir davantage sur les pratiques de l'institution à cet égard, le Commissariat a examiné ses dossiers d'enquête portant sur 43 plaintes relatives à l'utilisation de prorogations par l'institution. (Le Commissariat a fermé ces dossiers après le règlement des plaintes en 2007-2008; voir le tableau 2 de l'appendice A.) Le Commissariat a constaté que lors du traitement, Bibliothèque et Archives Canada avait consigné les prorogations dans son système de gestion des demandes, sans toutefois les justifier dans tous les cas.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

1. **Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de Bibliothèque et Archives Canada devrait procéder à un examen des critères qu'il applique pour recourir à des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b afin de s'assurer qu'ils sont raisonnables et légitimes et que les prorogations ne retardent pas le traitement des demandes de communication.**

Réponse

Bibliothèque et Archives Canada a pris deux mesures importantes pour améliorer les services et les processus de consultation avec les autres ministères (la Défense nationale, le SCRS, Justice Canada, les ACC et bientôt la GRC et les AINC).

Premièrement, on a instauré des réunions mensuelles avec les intervenants clés. Comme on le sait, Bibliothèque et Archives Canada n'exerce pas un contrôle suffisant sur les prorogations des demandes de consultation en raison de la nature unique de son mandat (préserver le patrimoine documentaire du Canada pour le bénéfice des générations présentes et futures; être une source de savoir durable accessible à tous; contribuer au progrès culturel, social et économique du Canada; faciliter, au Canada, la coopération entre les collectivités participant à l'acquisition, à la préservation et à la diffusion des connaissances; et être la mémoire perpétuelle du gouvernement du Canada et de ses institutions). Cela veut dire que l'institution détient des renseignements archivés provenant d'autres ministères qui sont susceptibles de demeurer protégés (p. ex. documents du SCRS et de la Défense nationale).

En septembre 2008, Bibliothèque et Archives Canada a commencé à tenir des réunions avec des intervenants de ministères que nous devons souvent consulter. Le but de ces réunions est de maintenir l'engagement de ces ministères, de mettre les ressources et les pratiques exemplaires en commun et d'améliorer sans cesse les rapports de travail entre l'institution et ces intervenants. Des réunions mensuelles sont prévues et, au besoin, du personnel sera affecté à des groupes de travail.

Deuxièmement, Bibliothèque et Archives Canada est en train de mettre son système à niveau. La Division de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et des documents du personnel a fait l'acquisition, auprès de *Privasoft*, d'une mise à niveau de l'application *ATIPFlow* appelée *AccessPro Redaction*. Ce système fournira de nouvelles applications qui faciliteront la gestion de l'information, favoriseront une meilleure collaboration entre les membres de l'équipe et permettront le traitement plus efficace des demandes. La mise à niveau du système nous offre également une fonction qui nous permet de consulter nos intervenants, mais qui ne sera disponible qu'en 2010 parce que le système a besoin d'une infrastructure qui lui permette de protéger l'information de nature délicate. Parmi les principales améliorations, mentionnons la création et le suivi de rapports automatisés (ce qui facilite la gestion et accroît l'efficacité du processus), les listes de contrôle détaillées, la gestion du temps intégrée (gère les échéanciers pour chaque demande) et le chiffrement d'images.

- 2. Bibliothèque et Archives Canada devrait examiner attentivement ses mécanismes de gestion des documents non archivés afin de s'assurer que la recherche documentaire ne retarde pas le traitement des demandes de communication.**

Réponse

Bibliothèque et Archives Canada considère les documents non archivés comme des documents opérationnels. Ces documents ne représentent qu'un pour cent (environ cinq demandes) du nombre total de demandes de la Division de l'AIPRP et des documents du personnel pour 2007-2008.

L'institution reconnaît cependant qu'elle doit améliorer sa méthode de gestion des documents. L'autorité fonctionnelle responsable a pris des mesures en vue d'améliorer les services de gestion des documents de l'institution ainsi que son plan de classification des dossiers ministériels grâce à l'établissement d'une méthode pour l'attribution des noms de dossiers.

- 3. Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation**

Réponse

La Division de l'accès à l'information de Bibliothèque et Archives Canada a formé un Comité de revue des procédures en octobre 2008. Ce comité se chargera de mettre à jour et de communiquer aux analystes l'information clé, tel le besoin de consigner les justifications. En 2006, la Division a effectué un exercice exhaustif de détermination des processus d'affaires, qui a jeté la base pour ce qui est de documenter les processus et procédures. Le Comité de revue des procédures est maintenant responsable de maintenir et d'améliorer cette information.

- 4. Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information devrait aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge le délai d'une demande au-delà de 30 jours.**

Réponse

La Division de l'accès à l'information de Bibliothèque et Archives Canada a pris note de cette recommandation et a chargé le Comité de revue des procédures de mettre en place des mesures correctives.

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

Appendice A. Plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information

Table 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes peuvent faire référence à des demandes présentées avant 2007-2008.)

Constatations du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	8	0	3	0	5
Retard (présomption de refus)	0	0	0	0	0
Prorogation	14	0	4	9	1
Pas de document/recherche incomplète	9	0	0	0	9
Frais	0	0	0	0	0
Divers	0	0	0	0	0
Total	31	0	7	9	15

Tableau 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes reportées des années précédentes)

Constatations du Commissariat au 31 mars 2008					
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	
Refus de communication (exception/exclusion)	16	3	13	0	
Retard (présomption de refus)	0	0	0	0	
Prorogation	48	45	3	0	
Pas de document/recherche incomplète	1	1	0	0	
Frais	0	0	0	0	
Divers	1	1	0	0	
Total	66	50	16	0	

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Rendement global en 2007-2008

Dans la moyenne : 3 étoiles (activités liées à l'AIPRP)

Le bureau de l'AIPRP du Bureau du Conseil privé (BCP) a amélioré son rendement relatif au traitement des demandes de communication en 2007-2008, et ce, malgré l'augmentation constante du nombre de nouvelles demandes qu'il reçoit chaque année. Parallèlement, le nombre de pages qu'il a examinées a connu une baisse significative en 2007-2008, après une légère augmentation l'année précédente.

Le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) félicite le bureau de l'AIPRP du BCP pour les progrès considérables accomplis dans la réduction du nombre de demandes reportées en présomptions de refus, lequel, de 44 p. 100 au 1^{er} avril 2007 est passé à 17 p. 100 au 1^{er} avril 2008.

Depuis quelques années, le BCP connaît également une diminution du nombre de demandes reçues qui ont donné lieu à des prorogations. En 2005-2006, 49 p. 100 des nouvelles demandes ont été prorogées, tandis que seulement 35 p. 100 l'ont été en 2007-2008.

Le BCP joue un autre rôle dans le système d'accès à l'information en étant le principal contact pour toutes les institutions fédérales en ce qui concerne les questions relatives aux documents confidentiels du Cabinet. La présente fiche de rendement rend compte des activités et du rendement du service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques. Aucune note ne lui a toutefois été attribuée cette année étant donné les différences de fonctions.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Augmentation modérée du nombre de demandes reçues (28 p. 100) et diminution du nombre de pages examinées (- 39 p. 100)
- Ressources humaines limitées (Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques)

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 73 p. 100
- Dans les 30 jours : 56 p. 100

Report de demandes des exercices précédents

- Diminution importante du nombre de demandes reportées en présomptions de refus

Prorogations

- Augmentation modérée du nombre de prorogations au cours des années précédentes
- Durée des prorogations : de 91 à 120 jours dans la majorité des cas
- Parfaite conformité avec le paragraphe 9(2) concernant l'avis de prorogation

Présomptions de refus

- 17,9 p. 100 des demandes nouvelles ou reportées étaient en présomption de refus (**note : D**).

Demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

- Les demandes de consultation sont traitées en priorité selon la date d'échéance (441 demandes en sus de celles qui visent des documents confidentiels du Cabinet, soit 22 p. 100 du nombre total de pages pour l'année).
- Un examen détaillé des procédures a été entrepris afin d'améliorer le rendement et les temps de réponse aux demandes de consultation.

Demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales

- Le Bureau du Conseil privé procède à des communications partielles lorsque les conditions le permettent, afin de transmettre plus rapidement aux demandeurs l'information qui n'est pas visée par les consultations.

Processus

- Le Bureau du Conseil privé a revu son modèle de traitement et a établi des échéances précises pour l'attribution des tâches, la recherche et l'examen des documents, l'examen final et les approbations; il a ensuite communiqué ces modifications aux employés dans le cadre de séances de formation, dans le manuel sur l'accès à l'information et sur l'intranet.

Gestion des demandes

- Un nouveau logiciel de gestion des demandes améliorera les temps de réponse et allégera le fardeau administratif du personnel de l'accès à l'information (mise en œuvre reportée à 2008-2009).

Leadership de la haute direction

- *Pratique exemplaire* : le bureau de l'AIPRP a été réorganisé et compte maintenant trois domaines fonctionnels de responsabilité afin d'en améliorer l'efficacité et le rendement.

Dotation

- Des mesures de dotation ont été prises pour doter des postes au bureau de l'AIPRP.
- Des concours ont été ouverts au public afin de pourvoir des postes d'agent au niveau débutant.
- Un plan de ressources humaines a été élaboré et mis en œuvre, menant au recrutement de six nouveaux agents.

Formation

- Un programme de formation sur l'accès à l'information à l'intention des responsables du Bureau du Conseil privé a été mis en œuvre.

Plaintes

- Le Commissariat a reçu 188 plaintes (sur un total de 921 demandes traitées, soit 20 p. 100) concernant le traitement des demandes par le bureau de l'AIPRP du Bureau du Conseil privé.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Les rôles et responsabilités du Bureau du Conseil privé (BCP) en ce qui concerne les activités d'accès à l'information ont un double objet :

- Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) traite les demandes de communication provenant du public et répond aux demandes de consultation émanant d'autres institutions fédérales, à l'exception des demandes de consultation concernant des documents confidentiels du Cabinet en vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- Le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques est le principal contact pour toutes les institutions fédérales en ce qui concerne les questions relatives aux renseignements confidentiels du Cabinet. Il doit déterminer si un document donné contient des renseignements confidentiels du Cabinet qui devraient être soustraits à la communication.

Le BCP administre ces deux fonctions séparément. Par le passé, le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) n'a évalué que le rendement du bureau de l'AIPRP. Celui-ci n'a été trouvé en parfaite conformité avec la *Loi sur l'accès à l'information* qu'une seule fois (en 2003) pour ce qui est de répondre aux demandes de communication dans les délais (voir le tableau 1).

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2008
Pourcentage de présomptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prévus par la Loi)	–	–	26,5 %	31,9 %	25,3 %	17,9 %
Note	D	A	F	F	F	D

La section suivante résume les principaux défis liés au rendement auxquels le BCP a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités de l'organisation en matière d'accès à l'information durant cette période et contient une analyse de divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses du BCP à cet égard.

Il s'agit de la première fois que le Commissariat se penche sur les deux secteurs opérationnels. Étant donné les différentes fonctions exercées par les deux divisions et l'utilisation d'un instrument d'évaluation mis au point essentiellement pour l'examen des activités d'AIPRP, la note attribuée cette année ne comprendra pas une évaluation du rendement du service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques. Le Commissariat travaillera toutefois de concert avec le BCP à l'élaboration d'un instrument d'évaluation adapté.

Puisque toutes les institutions fédérales doivent consulter le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques pour les documents comprenant de tels renseignements, il est crucial pour le système d'accès à l'information dans son ensemble que ce service livre un rapport sur ses obligations prévues par la Loi. Tout retard dans l'examen des documents comprenant des renseignements confidentiels du Cabinet compromet directement la capacité des institutions fédérales à répondre rapidement aux demandes de communication et se répercute sur tout le système d'accès à l'information. La majorité des institutions pour lesquelles des fiches de rendement ont été établies ont mentionné avoir fait face à de longs retards pour l'obtention de réponses du service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques.

1. BUREAU DE L'AIPRP

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Augmentation du nombre de demandes reçues

Consultations

- Augmentation du nombre de demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

Ressources humaines

- La création de postes d'agent supplémentaires a été approuvée par le BCP, mais plusieurs d'entre eux n'ont toujours pas été dotés en raison de la pénurie de personnel expérimenté.
- Recrutement d'employés chevronnés par d'autres institutions fédérales

Technologie de l'information

- Utilisation de techniques désuètes pour traiter les demandes (p. ex. au début de 2007-2008, l'extraction de renseignements se faisait toujours manuellement)

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Structure organisationnelle

- Le bureau de l'AIPRP a été réorganisé et compte maintenant trois domaines fonctionnels de responsabilité afin d'en améliorer l'efficacité et le rendement : politiques et processus, activités et service à la clientèle.

Ressources humaines

- Des concours ont été ouverts au public afin de doter des postes d'agent au niveau débutant.
- Un plan de ressources humaines a été élaboré et mis en œuvre, menant au recrutement de six nouveaux agents.
- Un programme de perfectionnement des agents AIPRP a été élaboré et mis en œuvre.

Consultations

- Un examen détaillé des procédures a été entrepris afin d'améliorer le rendement et les temps de réponse aux demandes de consultation.
- Les communications avec d'autres institutions fédérales ont été améliorées afin de mieux évaluer la durée des prorogations.

Prestation des services

- Le processus de traitement des demandes de communication a été simplifié afin de le rendre plus efficace, et le manuel de procédures a été mis à jour en conséquence.
- Un nouveau logiciel de gestion des demandes a été installé afin d'améliorer les temps de réponse et d'alléger le fardeau administratif qui incombe aux agents.
- Un programme de formation sur l'accès à l'information à l'intention des responsables du BCP a été élaboré et mis en œuvre. Ce programme comprend également la publication d'information détaillée sur l'accès à l'information dans l'intranet du BCP.

EN CHIFFRES

En 2007-2008, le nombre de demandes de communication soumises au bureau de l'AIPRP du BCP a augmenté comparativement à 2005-2006, comme le montre le tableau 2. Par contre, le nombre de pages examinées au cours de la même période a diminué¹³.

Note :

- 13 Le bureau de l'AIPRP a indiqué qu'en raison d'une transition entraînée par la normalisation de ses procédures opérationnelles, le nombre de pages examinées pour les demandes traitées pourrait ne pas être exact.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Écart par rapport à 2005-2006
Demandes reçues	539	592	688	+ 28 %
Demandes traitées	577	536	660	+ 14 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	74 883	82 464	45 829	- 39 %
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	130	154	69	- 47 %

Le bureau de l'AIPRP a reçu 688 nouvelles demandes en 2007-2008 et reporté 233 demandes de l'exercice précédent (dont 103 en présomption de refus – demandes dont le traitement est retardé au delà des délais prévus par la Loi), pour un total de 921 demandes. Il a traité 73 p. 100 des nouvelles demandes conformément aux délais prescrits – dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Il n'a traité que 56 p. 100 des demandes dans les 30 jours. Le bureau de l'AIPRP n'a pas fourni le temps de traitement moyen des demandes en 2007-2008.

Le bureau de l'AIPRP a diminué de façon importante son report de présomptions de refus. Néanmoins, pour 2007-2008, sa proportion de présomptions de refus (pourcentage des nouvelles demandes et des demandes reportées de l'exercice précédent qui étaient en présomption de refus durant l'année) s'élève à 17,9 p. 100. Cette proportion a valu au bureau de l'AIPRP la note D sur l'échelle de notation que le Commissariat utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant.

En 2007-2008, le Commissariat a reçu 188 plaintes contre le bureau de l'AIPRP (soit une plainte pour quatre nouvelles demandes de communication), dont 5 portaient sur des présomptions de refus. De ces 5 plaintes, 2 ont été réglées (le Commissariat les a jugées fondées et l'institution les a réglées à la satisfaction du Commissaire), 2 ont été abandonnées et 1 est en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

Outre les demandes de communication, le bureau de l'AIPRP a reçu 441 demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales (en sus des demandes concernant des documents confidentiels du Cabinet), ce qui a ajouté 12 805 pages au nombre de pages à examiner (soit 22 p. 100 du nombre total de pages pour l'exercice).

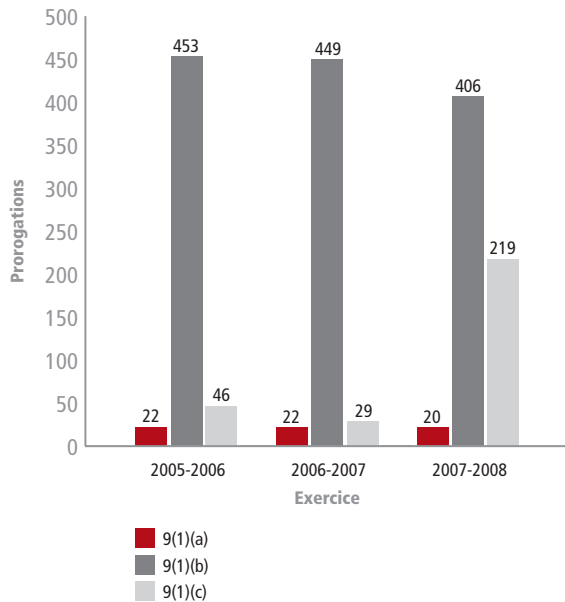
ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

L'évaluation par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle avait eu recours.

Prorogations

Le nombre de prorogations dont s'est prévalu le bureau de l'AIPRP a modérément augmenté au cours des trois dernières années, comme le montre la figure 1. Cette augmentation est semblable à l'augmentation du nombre de nouvelles demandes reçues au cours de la même période. Le bureau de l'AIPRP a précisé que la décision de recourir à une prorogation et l'établissement de sa durée se fondent sur divers facteurs, notamment le volume et la complexité des demandes, les répercussions sur les activités, le volume global de demandes actives, le personnel disponible et la nécessité de consulter d'autres institutions fédérales ou les Renseignements confidentiels du Cabinet.

Figure 1. Nombre de prorogations en vertu du paragraphe 9(1)



Le Commissariat n'a pas été en mesure de déterminer si ces prorogations étaient plus longues qu'avant, puisque le bureau de l'AIPRP n'avait pas de données complètes sur la durée des prorogations. Le système de gestion des demandes du bureau de l'AIPRP ne recueille que les données exigées par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, pour en apprendre davantage sur l'utilisation des prorogations par le bureau de l'AIPRP, le Commissariat a examiné les avis que le BCP, à l'instar de toutes les institutions fédérales, doit envoyer au Commissaire en vertu du paragraphe 9(2) chaque fois qu'il a recours à une prorogation de plus de 30 jours. Le Commissariat a constaté que la majorité (51 %) des prorogations avaient une durée de 91 à 120 jours (51 p. 100), tandis que 30 p. 100 avaient une durée de 31 à 90 jours et 19 p. 100 avaient une durée de plus de 121 jours; de ce dernier nombre, 6 p. 100 des prorogations excédaient 180 jours.

En 2007-2008, le Commissaire a reçu 216 avis de prorogation du bureau de l'AIPRP, ce qui est tout à fait conforme aux exigences prévues au paragraphe 9(2).

Des 188 plaintes reçues en 2007-2008 par le Commissariat contre le bureau de l'AIPRP du BCP, 86 portaient sur l'utilisation de prorogations par le bureau de l'AIPRP du BCP. De ces 86 plaintes, 16 ont été réglées, 5 n'étaient pas fondées, 2 ont été abandonnées et 63 sont en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

Le nombre de prorogations dont s'est prévalu le bureau de l'AIPRP du BCP en vertu de l'alinéa 9(1)b) sur les consultations est demeuré stable au cours des trois dernières années. Ces prorogations comprennent celles auxquelles le BCP a eu recours pour consulter les Renseignements confidentiels du Cabinet /conseillers juridiques au sujet des demandes concernant de tels renseignements.

Lorsque le bureau de l'AIPRP envoie une demande de consultation à une autre institution fédérale, il obtient une estimation du temps nécessaire pour le traitement de la demande. En ce qui concerne les demandes de consultation auprès d'institutions ayant un important volume de travail – comme le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, la Défense nationale et les Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques du BCP –, le bureau de l'AIPRP vérifie si une période de consultation précédemment recommandée est toujours exacte. Il convient de noter que le bureau de l'AIPRP, pour sa part, recourt habituellement à des prorogations de 120 jours (en vertu de l'alinéa 9(1)b)) pour consulter les Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques du BCP, puisqu'il n'existe pas d'arrangement particulier entre les deux bureaux du BCP visant à accélérer l'examen. Le bureau de l'AIPRP a déclaré qu'un grand nombre de ces demandes deviennent néanmoins des présomptions de refus.

Lorsque les conditions le permettent, le bureau de l'AIPRP procède à des communications partielles à l'intention des demandeurs portant sur l'information qui n'est pas visée par la consultation. Parmi les critères que le BCP utilise afin de déterminer si une communication partielle est possible, mentionnons les pressions exercées par le Commissariat, le demandeur ou les deux, le temps requis pour traiter la demande, le retard du dossier, s'il y a suffisamment de matière pour justifier une communication partielle et si les documents sont divisés de façon à ce qu'on puisse en communiquer une partie en attendant la réponse de la consultation pour le reste.

Traitement informel des demandes

Le bureau de l'AIPRP du BCP traite rarement les demandes de communication de façon informelle. Lorsqu'il le fait, il s'agit généralement de demandes concernant des documents qui pourraient être fournis au public par les voies habituelles ou de l'information qui a déjà été communiquée. Le bureau de l'AIPRP a déclaré que les demandeurs réclament rarement que leur demande soit traitée informellement, car ils seraient ainsi privés de leur droit de porter plainte au Commissariat et d'obtenir une date limite pour le traitement de leur demande.

Pouvoirs délégués et approbations

Le Commissariat s'inquiète de la possibilité que les différentes approbations nécessaires à la communication de l'information puissent nuire à la capacité du bureau de l'AIPRP de répondre rapidement aux demandes de communication. Toutefois, le Commissariat n'a pas été en mesure de confirmer ni d'infirmer cette crainte à partir des données fournies. Comme l'a déclaré le Commissariat dans la fiche de rendement de 2006 du BCP, le coordonnateur de l'AIPRP n'est pas investi de tous les pouvoirs délégués lui permettant de répondre aux demandes; il ne peut se prévaloir que des exceptions obligatoires. Le pouvoir délégué d'appliquer des exceptions discrétionnaires est conféré aux responsables du bureau de première responsabilité.

Le bureau de l'AIPRP du BCP a affirmé que les retards sont liés aux consultations et aux approbations connexes plutôt qu'à sa structure de délégation. En 2007-2008, il a revu son modèle de traitement pour établir des échéances précises et des attentes claires en matière d'affectation des tâches, de recherche et d'examen des documents, d'examen final et d'approbation. Ces échéances sont communiquées aux employés de différentes façons, notamment par des séances de formation, lors de réunions et dans le manuel de l'AIPRP. Le bureau de l'AIPRP a déclaré que ces échéances ont contribué à accélérer le traitement.

Consultations par d'autres institutions fédérales

Le bureau de l'AIPRP a déclaré qu'il traite les demandes de consultation en priorité et met tout en œuvre pour répondre à l'institution dans les délais prévus pour le traitement de la demande. Il a des procédures qui expliquent comment effectuer une consultation.

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivaient au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). Le bureau de l'AIPRP du BCP a répondu que les agents sont censés justifier les prorogations. Pour vérifier cette affirmation, le Commissariat a examiné ses dossiers d'enquête portant sur sept plaintes concernant l'utilisation de prorogations par le bureau de l'AIPRP du BCP. (Le Commissariat a fermé ces dossiers après le règlement des plaintes en 2007-2008. Voir le tableau 2 de l'appendice A à ce sujet.) De l'avis du Commissariat, le bureau de l'AIPRP a consigné les prorogations dans son système de gestion des demandes lors du traitement, sans toutefois les justifier dans tous les cas. Le bureau de l'AIPRP a précisé que selon ses nouvelles procédures de traitement des demandes de communication, les agents inscrivent toujours la justification des prorogations au dossier.

2. RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET/CONSEILLERS JURIDIQUES

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Augmentation du volume, de la portée et de la complexité des demandes de consultation
- Équipe de seulement 15 à 20 employés pour gérer les demandes de consultation relatives aux renseignements confidentiels du Cabinet et exercer de nombreuses autres fonctions, comme la rédaction de projets de loi, l'examen de dossiers ou renseignements de sécurité ainsi que la participation à des commissions d'enquête
- Difficulté à recruter du personnel qualifié et d'expérience pour traiter efficacement les demandes de consultation
- Réception d'un volume important de documents non liés aux renseignements confidentiels du Cabinet

Formation

- Formation insuffisante du personnel et des consultants des bureaux de l'AIPRP des institutions fédérales quant au traitement des demandes de consultation concernant des documents confidentiels du Cabinet de façon à améliorer les communications et les temps de réponse

Gestion des documents

- Important volume de documents à examiner en raison de mauvaises pratiques d'élimination des documents temporaires.

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Processus

- Stricte application de la politique du Secrétariat du Conseil du trésor selon laquelle les demandes de consultation soumises au service Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques du BCP passent par le conseiller juridique des institutions

Formation

- Des séances de formation sont offertes régulièrement aux institutions afin d'améliorer la qualité des documents envoyés ainsi que les temps de réponse.

EN CHIFFRES

Le service Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques soutient le greffier du Conseil privé dans son rôle de gardien des documents confidentiels du Cabinet de tous les premiers ministres. En 2007-2008, le service a reçu 1 807 nouvelles demandes de consultation, pour un total de 140 773 pages à examiner.

En 2007-2008, le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques a traité 2 087 demandes de consultation, pour un total de 148 259 pages.

Le tableau 3 fait état du temps nécessaire au service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques pour traiter et renvoyer les demandes à partir de la date de leur réception. On peut constater que 60 p. 100 des dossiers ont été traités et renvoyés aux institutions dans les 90 jours. Ces chiffres semblent correspondre aux données fournies par certaines autres institutions examinées aux fins de l'établissement des fiches de rendement concernant le temps de traitement moyen des demandes de consultation par les Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques (données obtenues de quelques institutions seulement).

Tableau 3. Temps de réponse pour les demandes de consultation reçues par les Renseignements confidentiels du Cabinet en 2007-2008

Moins de 7 jours	8-90 jours	91-180 jours	Plus de 180 jours	Total
358	943	475	311	2 087
17 %	43 %	23 %	15 %	100 %

ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE CONSULTATION

La principale critique formulée par les institutions fédérales au sujet des consultations obligatoires pour les documents relatifs aux renseignements confidentiels du Cabinet concerne le temps de réponse du service. En raison de ces retards, il est particulièrement difficile pour les institutions fédérales d'évaluer avec exactitude les prorogations requises pour mener les consultations. Les institutions éprouvent une grande frustration de voir des demandes tomber en situation de présomption de refus à la suite d'estimations inexactes. Pour sa part, le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques indique que le temps de traitement sont difficiles à évaluer et que, trop souvent, les institutions lui transmettent les dossiers quelques jours seulement avant l'expiration du délai, ou même après.

Toutes les institutions examinées aux fins de l'établissement des fiches de rendement, y compris le bureau de l'AIPRP du BCP, ont déclaré que les retards dans le traitement des demandes de consultation concernant des documents confidentiels du Cabinet avaient une incidence négative sur leur capacité à répondre aux demandes dans les délais. Le service Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques joue un rôle clé dans le système d'accès à l'information, puisque les institutions fédérales doivent le consulter afin de soustraire à la communication des renseignements en vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par conséquent, le BCP assume en outre la responsabilité de s'assurer que ses pratiques n'influent pas indûment sur le fonctionnement du système.

Le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques reconnaît que le temps de traitement des demandes de consultation a augmenté en raison du volume, de la portée et de la complexité des demandes, ainsi que des décisions judiciaires. Il précise toutefois que les dossiers incomplets présentés par les institutions contribuent aussi aux retards.

À la fin du processus d'établissement des fiches de rendement de cette année (janvier 2008), le service a établi des lignes directrices applicables à l'examen des documents en vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces lignes directrices visent à renforcer celles que le Conseil du trésor a mis de l'avant en 1993 pour l'examen des documents confidentiels du Cabinet et la consultation du service compétent du BCP par l'intermédiaire du conseiller juridique des institutions. Le service rapporte que ces lignes directrices en question ont eu un effet favorable sur l'examen du document.

Le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques reconnaît l'importance et s'efforce de fournir une formation aux employés des bureaux de l'AIPRP des institutions afin d'améliorer la qualité des documents présentés et d'augmenter la rapidité des réponses à ces demandes.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

1. **Le greffier du Conseil privé devrait surveiller de près toutes les activités liées à l'accès à l'information dont il est responsable, y compris les activités du bureau de l'AIPRP et les demandes de consultation soumises au service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques, et présenter un rapport au Parlement sur ces activités, conformément à l'article 72 de la Loi sur l'accès à l'information.**

Réponse

Le BCP exerce une surveillance de haut niveau à l'égard de toutes les activités internes liées à l'accès à l'information. Chaque semaine, le directeur, Accès à l'information et protection des renseignements personnels, rencontre le sous-ministre adjoint, Services ministériels, au sujet des questions opérationnelles. Le comité exécutif du BCP reçoit de l'information plusieurs fois par année sur des questions d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Conformément à notre engagement global en matière de responsabilisation, l'ordonnance de délégation de pouvoirs du BCP en matière d'accès à l'information a été actualisée le 13 juin 2008 et le contenu de son rapport annuel au Parlement pour 2007-2008 au sujet de la *Loi sur l'accès à l'information* a été enrichi. La directrice, Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques, renseigne régulièrement le sous-secrétaire du Cabinet, Lois et planification de la Chambre, appareil gouvernemental, et conseiller auprès du greffier du Conseil privé sur les questions opérationnelles se rapportant aux consultations en vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

2. **Le BCP devrait allouer en permanence une équipe et des ressources adéquates au service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques afin d'éviter des retards déraisonnables dans le traitement des demandes de consultation concernant les documents confidentiels du Cabinet.**

Réponse

Le BCP alloue des ressources suffisantes au service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques, mais le recrutement d'employés qualifiés et d'expérience présente un défi comme dans toutes les autres organisations. Les postes de haut niveau ont été dotés pour une période indéterminée au cours de l'exercice précédent. Des postes sont vacants au niveau intermédiaire, mais plusieurs le sont à cause de la pénurie d'employés d'expérience qualifiés.

3. **Le bureau de l'AIPRP du BCP et le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques devraient élaborer un protocole précisant leurs responsabilités respectives en ce qui a trait aux obligations du BCP de faire rapport au Parlement sur la Loi de l'accès à l'information, particulièrement au sujet de l'examen, par le service, de documents relatifs aux renseignements confidentiels du Cabinet en réponse aux demandes de consultation des autres institutions.**

Réponse

Le BCP n'est pas d'accord. Les responsabilités de ces divisions sont bien comprises par tous les secteurs du BCP. Le site Internet du BCP présente une description de tous les secrétariats dans le document intitulé « Le rôle et la structure du Bureau du Conseil privé ». Le bureau de l'AIPRP et le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques constituent deux divisions distinctes, investies de rôles et de responsabilités différentes. Le bureau de l'AIPRP est le point central de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels au BCP. Pour sa part, le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques est le principal contact de toutes les institutions fédérales au sujet des questions relatives aux renseignements confidentiels du Cabinet, y compris l'examen de documents, tel que prévu à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*, suivant une demande de la part d'un ministère ou organisme fédéral, dont le BCP, qui vise à déterminer si ces documents contiennent des renseignements confidentiels du Cabinet devant être soustraits à la communication. Le rôle concernant l'application de l'article 69 de la Loi est décrit dans les lignes directrices du Conseil du Trésor sur l'examen des documents confidentiels du Cabinet, qui ont été approuvées par les ministres en 1993. En janvier 2008, le BCP a émis des procédures relatives à l'examen des documents en vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (copie des procédures a été envoyée au Commissariat à l'information, au Commissariat à la protection de la vie privée, aux services juridiques des ministères et au Secrétariat du Conseil du Trésor). Ces procédures visent à renforcer les lignes directrices du Conseil du Trésor quand il s'agit de veiller à ce que les ministères reçoivent le soutien juridique voulu concernant l'exemption des documents confidentiels du Cabinet du champ d'application de la Loi. Nous signalons aussi que la politique du CT a été renforcée conformément aux conseils et encouragements du Commissariat.

4. **Le BCP devrait examiner l'ordonnance de délégation de pouvoirs afin de déterminer comment d'autres délégations peuvent être accordées au coordonnateur de l'AIPRP et aux chefs d'équipe de la division de l'AIPRP.**

Réponse

La division de l'AIPRP est d'avis que la délégation de pouvoirs et le processus d'approbation en vigueur au BCP ne nuisent pas à sa capacité de traiter rapidement les demandes de communication. D'après son expérience, les BPR du BCP s'acquittent promptement de leurs tâches et prennent les responsabilités en matière d'AIPRP au sérieux. Le Commissariat n'a pas fourni de preuve à l'appui de son assertion selon laquelle la structure actuelle de délégation de pouvoirs a une incidence sur le respect des échéances.

5. **Le bureau de l'AIPRP devrait faire en sorte que son système de gestion des demandes puisse faire le suivi des données statistiques et générer des rapports à leur sujet, comme le Commissariat le demandait dans son questionnaire aux fins de l'établissement des fiches de rendement pour 2007-2008.**

Réponse

Le questionnaire relatif à la fiche de rendement de 2007-2008 du Commissariat contient de nouvelles questions, notamment sur les consultations et les prorogations, que le BCP ne pouvait pas prévoir. Plusieurs de ces nouvelles questions nécessitent des calculs qui ne peuvent pas être effectués par le système de gestion des demandes de la division de l'AIPRP. Même si tout est mis en œuvre pour satisfaire aux exigences du Commissariat, la division de l'AIPRP du BCP, comme toutes les autres institutions fédérales assujetties à la Loi, mérite de connaître à l'avance les modifications de format et les critères qui seront ajoutés ou accrus, avant que le Commissariat s'attende à les voir respectés.

6. **Le bureau de l'AIPRP devrait examiner les échéances en vigueur et faire un suivi plus systématique du temps moyen requis pour terminer chaque étape du processus d'accès afin de s'assurer que les demandes sont traitées dans les délais.**

Réponse

Le suivi du nombre moyen de jours nécessaires pour terminer chaque étape du traitement des demandes est restreint par le logiciel actuel de gestion des demandes. Une mise à jour du logiciel approuvé par TPSGC a été reportée d'environ 14 mois, car le fabricant n'a pas été en mesure de répondre aux exigences opérationnelles. La Division de l'AIPRP prévoit avoir une capacité améliorée de production de rapports lorsque cette migration sera terminée.

7. **Le bureau de l'AIPRP devrait établir des échéances strictes pour toutes les étapes du processus d'accès, y compris toutes les approbations.**

Réponse

Au printemps 2007, les processus de travail de la division de l'AIPRP ont été examinés et rationalisés dans le contexte d'une restructuration et d'un renouvellement de l'organisation dans son ensemble. L'examen a révélé que les retards étaient causés par les processus de consultation et d'approbation connexes, plutôt que par la structure de délégation de pouvoirs. Par conséquent, un échéancier précis en cinq étapes a été établi, d'après les jours de travail par opposition aux jours civils; il précise les attentes relatives aux délais prévus pour l'affectation des tâches, la recherche et l'examen des documents, l'examen final et les approbations. Ces échéances sont présentées pendant les séances de formation et les réunions, dans divers documents, dans le manuel des procédures de la division et sur l'intranet du BCP. Cet échéancier s'est traduit par d'importantes améliorations au chapitre du rendement. Au cours de l'exercice 2007-2008, le BCP a fait passer son rendement en matière de respect des délais à 91 p. 100, ce qui représente une amélioration de 15 p. 100 par rapport à l'exercice précédent.

8. **Le bureau de l'AIPRP devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.**

Réponse

Dans le cadre des nouvelles procédures établies par la division de l'AIPRP, la justification des prorogations doit toujours être inscrite au dossier.

9. **Le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques, en collaboration avec le Commissariat à l'information du Canada, devrait élaborer un instrument pour l'évaluation des activités liées aux consultations obligatoires concernant l'examen de documents relatifs aux renseignements confidentiels du Cabinet en vertu de l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information.**

Réponse

Le BCP reconnaît que cette recommandation s'insère dans le contexte d'un examen systémique de la portée du processus de consultation et de ses répercussions sur l'accès à l'information en général. Dans les années passées, le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques a élaboré divers outils pour mesurer ses activités. Ces outils sont actualisés au besoin et peuvent être raffinés davantage pour servir à différentes fins à l'intérieur de paramètres raisonnables compte tenu des rôles et des mandats respectifs des deux bureaux du BCP.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Appendice A. Plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information

Tableau 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes peuvent faire référence à des demandes présentées avant 2007-2008.)

Constataions du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	37	0	1	5	31
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	75	1	15	46	13
Retard (présomption de refus)	5	2	0	2	1
Prorogation	86	16	5	2	63
Pas de document/ recherche incomplète	29	3	2	0	24
Frais	1	0	0	0	1
Autres	12	0	1	0	11
Total	245**	22	24	55	144

** Ce chiffre comprend 188 plaintes concernant le rendement du bureau de l'AIPRP et 57 concernant la soustraction à la communication de documents confidentiels du Cabinet. En octobre 2008, le Commissariat a cessé d'aviser le bureau de l'AIPRP du BCP au sujet de cette dernière catégorie.

Tableau 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes reportées des années précédentes)

Constataions du Commissariat au 31 mars 2008				
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée
Refus de communication (exception/exclusion)	2	1	1	0
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	48	20	20	8
Retard (présomption de refus)	10	9	0	1
Prorogation	13	11	1	1
Pas de document/ recherche incomplète	7	1	6	0
Frais	0	0	0	0
Autres	0	0	0	0
Total	80	42	28	10

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Rendement global en 2007-2008

Sous la moyenne : 2 étoiles

En 2007-2008, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a de nouveau éprouvé des difficultés à remplir ses obligations en vertu de la Loi, notamment en ce qui concerne les délais de traitement prescrits et la nécessité d'aviser le Commissaire à l'information de toute prorogation de plus de 30 jours. L'institution a dû faire face à une forte augmentation des demandes reçues et à un important roulement de personnel.

Néanmoins, la GRC est parvenue à réduire de beaucoup le nombre de présomptions de refus reportées de l'exercice 2006-2007. Le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) reconnaît que la GRC a aussi réussi à traiter les deux tiers des nouvelles demandes reçues en 2007-2008 dans les 30 jours (se classant ainsi au troisième rang des institutions pour lesquelles une fiche de rendement a été établie cette année). Il s'agit là d'une nette amélioration par rapport à 2005-2006, où seulement 4 p. 100 des nouvelles demandes avaient été entièrement traitées dans ce délai. En 2007-2008, la GRC s'est également démarquée des autres institutions en faisant une utilisation restreinte des prorogations pour le traitement des demandes.

Par contre, la Gendarmerie a obtenu un faible taux inacceptable de conformité aux dispositions du paragraphe 9(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* est inacceptable. Celui-ci oblige les institutions à aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'elles prorogent le délai au-delà de 30 jours.

Enfin, en raison des limites de son système de gestion des demandes, la GRC n'est pas en mesure de suivre de près la durée des prorogations dépassant le délai initial de 30 jours. Toujours en raison de ces limites, la GRC n'a pas été en mesure de présenter au Commissariat un rapport complet de ses activités en matière d'accès à l'information aux fins de l'établissement de la présente fiche de rendement.

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Forte augmentation du nombre de nouvelles demandes (77 p. 100)

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 67 p. 100
- Dans les 30 jours : 63 p. 100
- Moyenne : moins de 30 jours

Report de demandes

- Diminution importante du nombre de demandes en présomption de refus reportées

Prorogations

- L'utilisation de prorogations en vertu du paragraphe 9(1) est l'exception et non la norme (moins de 10 p. 100 des demandes).
- La moitié des prorogations ont une durée inférieure à 30 jours.
- Faible conformité avec le paragraphe 9(2) concernant l'avis de prorogation : 19 p. 100

Présomptions de refus

- 49,5 p. 100 des demandes nouvelles ou reportées étaient en présomption de refus (**note : F**).

Demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

- *Pratique exemplaire* : traitement rapide des demandes de consultation (dans un délai moyen de 10 jours) afin d'éviter toute présomption de refus aux institutions qui consultent.

Processus

- Examen en cours du manuel d'accès à l'information.

Gestion des demandes

- *À améliorer* : la GRC doit améliorer son système de gestion des demandes qui ne permet de saisir, actuellement, que les données requises par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cela lui permettra d'assurer un suivi plus étroit du processus d'accès et, notamment, de la durée des prorogations dépassant le délai initial de 30 jours.

Leadership de la haute direction

Formation

- Organisation d'une série de séances de sensibilisation et de formation en matière d'accès à l'information d'un bout à l'autre du Canada
- Élaboration et mise en œuvre d'un plan de formation à l'intention du personnel responsable de l'accès à l'information

Ressources humaines

- Mise en place des jalons d'un programme de perfectionnement professionnel pour les employés actuels

Dotation

- Obtention de ressources supplémentaires afin de soutenir la fonction d'accès à l'information

Plaintes

- Le Commissariat a reçu 145 plaintes (sur un total de 1 900 demandes traitées, soit 8 p. 100) concernant le traitement des demandes par la GRC.

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) n'a jamais réussi à se conformer parfaitement à la *Loi sur l'accès à l'information* quand il s'agit de répondre aux demandes de communication dans les délais prescrits (voir le tableau 1).

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

	2005	2006	2007-2008
Pourcentage de présomptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prescrits par la Loi)	79 %	67 %	49,5 %
Note	F	F	F

D'année en année, le Commissariat à l'accès à l'information (le Commissariat) constate de sérieux problèmes récurrents dans la manière dont la GRC mène ses activités d'accès à l'information. Dans son rapport annuel de 2006-2007, le Commissaire à l'information, tout en reconnaissant le volume de travail élevé de la GRC, a fait remarquer que les mesures prises par cette dernière pour surveiller son rendement n'ont pas été suffisantes.

La présente fiche résume les principaux défis liés au rendement auxquels la GRC a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités de la Gendarmerie en matière d'accès à l'information durant cette période et contient une analyse de divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses de la GRC à cet égard.

En premier lieu, le Commissariat tient à exprimer son insatisfaction face aux données fournies par la GRC en réponse au questionnaire qui a servi à établir sa fiche de rendement cette année, car ces données ne lui ont pas permis de faire une évaluation complète de son rendement. La GRC ne recueille que les données requises par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Consultations

- Retards occasionnés par les consultations obligatoires auprès d'autres institutions fédérales (par exemple, auprès du Bureau du Conseil privé concernant des documents confidentiels du Cabinet ou auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) concernant des renseignements dont la communication pourrait avoir une incidence sur les relations du Canada avec d'autres pays)

Volume de travail

- Augmentation du nombre de demandes

Ressources humaines

- Problèmes de dotation engendrés par le roulement élevé de personnel et le manque de spécialistes d'expérience en matière d'accès à l'information

Gestion des documents

- Difficulté à repérer efficacement certains documents, par exemple des courriels, ainsi que des renseignements provenant des bureaux de première responsabilité (BPR) ou des détachements

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Service à la clientèle

- Communication proactive plus fréquente
- Accès structuré à la section d'information du site Web de la GRC afin de mieux renseigner le public sur la Loi et l'aide offerte aux demandeurs

Ressources humaines

- Nouvelles mesures de dotation visant à combler les postes vacants et à maintenir le personnel
- Obtention de ressources supplémentaires pour soutenir la fonction d'accès à l'information, par exemple dotation de 13 ETP (équivalents temps plein) au cours des derniers mois de 2007-2008.
- Mise en place des jalons d'un programme de perfectionnement professionnel pour les employés actuels.

Processus

- Examen de la révision du manuel d'accès à l'information de la GRC
- Communications partielles d'information chaque fois qu'il est possible de le faire

Formation

- Amélioration des temps de réponse des BPR grâce à des séances de sensibilisation et de formation sur l'accès à l'information d'un bout à l'autre du Canada
- Élaboration et mise en œuvre d'un plan de formation à l'intention du personnel responsable de l'accès à l'information

EN CHIFFRES

En 2007-2008, le volume de demandes adressées à la GRC a considérablement augmenté par rapport à 2005-2006, comme l'indique le tableau 2. La GRC n'a pas été en mesure de préciser le nombre total de pages examinées au cours des exercices 2005-2006 et 2006-2007, car cela l'aurait obligée à les compter manuellement.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Écart par rapport à 2005-2006
Demandes reçues	937	911	1 662	+77 %
Demandes traitées	860	1 168	1 650	+92 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	–	–	388 394	
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	–	–	235	

En 2007-2008, la GRC a reçu 1 662 nouvelles demandes et reporté 238 demandes de l'exercice précédent (dont 222 en présomption de refus – demandes dont le traitement est retardé au delà des délais prescrits par la Loi), pour un total de 1 900 demandes. Elle a traité 67 p. 100 des nouvelles demandes conformément aux délais prescrits par la Loi – dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Près de 63 p. 100 des demandes ont été traitées dans les 30 jours. Il s'agit là d'une grande amélioration du rendement par rapport aux exercices précédents : en 2005-2006, la GRC n'avait traité que 4 p. 100 des demandes dans les 30 jours, et 28 p. 100 en 2006-2007. La GRC a indiqué que le temps moyen de traitement d'une demande a été inférieur à 30 jours.

En 2007-2008, la GRC a pris des mesures pour réduire considérablement le nombre des demandes en présomption de refus reportées de l'exercice précédent. Il importe de souligner cette initiative d'autant plus que la GRC a également reçu, en 2007-2008, beaucoup plus de demandes qu'au cours des exercices précédents.

En 2007-2008, la proportion de présomptions de refus (pourcentage des demandes nouvelles ou reportées de l'exercice précédent qui étaient en présomption de refus au cours de l'année) a été de 49,5 p. 100. Cela a valu à la GRC la note F sur l'échelle de notation que le Commissariat utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant. C'est la troisième année consécutive que la GRC obtient une note d'échec.

En 2007-2008, le Commissariat a reçu 145 plaintes contre la GRC, dont 17 concernaient des présomptions de refus. De ces 17 plaintes, 10 ont été réglées (le Commissariat les a jugées fondées et la GRC les a réglées à la satisfaction du Commissaire), 1 n'était pas fondée et 6 ont été abandonnées. Voir le tableau 1 à l'appendice A.

Outre les demandes de communication, la GRC a reçu 581 demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales, ce qui a représenté 33 141 pages de plus à examiner (environ 8 p. 100 du nombre total de pages pour l'année). Le tiers de ces demandes de consultation concernait des dossiers relatifs à des organismes policiers et des pénitenciers.

ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

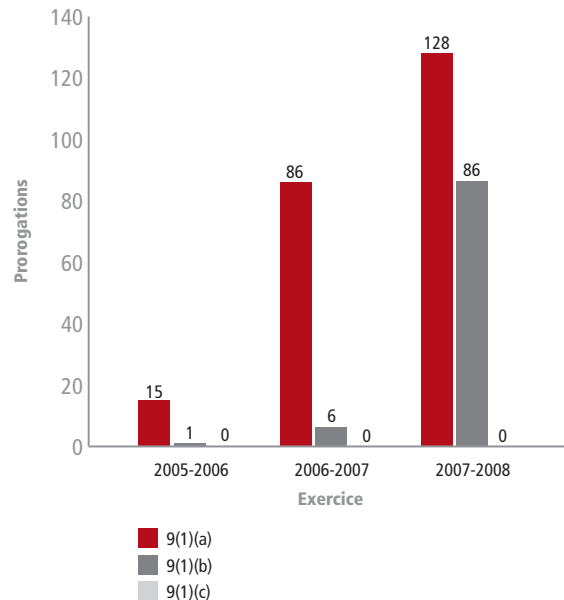
L'évaluation par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle avait eu recours.

Prorogations

En 2007-2008, la GRC n'a eu recours à des prorogations que pour une faible proportion des nouvelles demandes (9,5 p. 100, ou 158 demandes sur 1 662). Cela se compare favorablement aux chiffres correspondants établis pour les autres institutions fédérales.

Néanmoins, le nombre de prorogations auxquelles la GRC a eu recours en 2007-2008 est beaucoup plus élevé qu'en 2005-2006 (voir la figure 1), même si cette augmentation souffre difficilement la comparaison avec la forte hausse des demandes reçues durant la dernière année. En guise d'explication, la GRC a fait savoir qu'elle avait un important arriéré de demandes en présomption de refus depuis 2005-2006 et 2006-2007 pour lesquelles elle n'avait pu recourir à une prorogation parce que ces demandes avaient déjà, par définition, dépassé le délai initial de 30 jours au cours duquel les institutions peuvent se prévaloir d'une prorogation. Après avoir éliminé une grande partie de cet arriéré en 2007-2008, la GRC a été en mesure d'envisager des prorogations, lorsqu'elles étaient justifiées, et de s'en prévaloir avant la fin du délai initial de 30 jours. Cela peut expliquer l'augmentation du nombre des prorogations.

Figure 1. Nombre de prorogations en vertu du paragraphe 9(1)



Le Commissariat n'a pas été en mesure de vérifier si les prorogations auxquelles la GRC a eu recours au-delà du délai initial de 30 jours ont été plus longues que lors des exercices précédents parce que la GRC n'a pas fourni une information complète sur la durée des prorogations.

En vertu du paragraphe 9(2), les institutions fédérales sont tenues d'aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'elles ont recours à une prorogation dépassant 30 jours. En 2007-2008, le Commissaire a reçu 15 avis de prorogation de la GRC. Or, dans son rapport de 2007-2008 au Secrétaire du Conseil du Trésor sur ses activités en matière d'accès à l'information, la GRC indique avoir eu recours à des prorogations dépassant 30 jours à l'égard de 75 demandes. La GRC n'a donc respecté le paragraphe 9(2) que pour environ 20 p. 100 des demandes.

Des 145 plaintes reçues par le Commissariat au sujet de la GRC en 2007-2008, 9 concernaient l'utilisation de prorogations. De ces 9 plaintes, 6 ont été réglées et 3 sont en cours de traitement (voir le tableau 1 de l'appendice A).

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

En 2007-2008, le nombre de prorogations auxquelles la GRC a eu recours en vertu de l'alinéa 9(1)a) – recherches portant sur un gros volume de documents et entrave au fonctionnement de l'institution – a augmenté de façon exponentielle par rapport à 2005-2006. Dans son rapport annuel de 2007-2008 adressé au Secrétariat du Conseil du Trésor, la GRC indique que la plupart de ces prorogations dépassaient 30 jours (et visaient 61 demandes sur 101).

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

En 2007-2008, la GRC s'est prévaluée d'un nombre beaucoup plus élevé de prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b) sur les consultations qu'en 2005-2006. Dans son rapport de 2007-2008 au Secrétariat du Conseil du Trésor, la GRC indique que la plupart de ces prorogations étaient d'une durée de moins de 30 jours (et visaient 40 demandes sur 54). La GRC précise que la plupart des demandes de consultation qu'elle adresse aux autres institutions fédérales en vertu de l'alinéa 9(1)b) sont traitées dans les délais prescrits, à quelques exceptions près.

Le Commissariat n'a pas été en mesure de confirmer si la plupart des consultations ont lieu dans les délais ou si la GRC demande des prorogations plus longues que ce que nécessitent les consultations. L'analyste chargé des consultations surveille le temps qu'il en faut à l'institution pour répondre à la consultation car cette fonction n'est pas automatisée.

La GRC procède à des communications partielles à l'intention des demandeurs dans diverses situations. Toutefois, elle le fait, d'abord et avant tout, lorsque les demandeurs le réclament – certains préfèrent les communications partielles; d'autres veulent recevoir le dossier de communication complet. La GRC rapporte que très souvent, lorsqu'il y a urgence, les fréquents demandeurs réclament l'information qui n'est pas visée par la consultation et renoncent à obtenir toute autre renseignement supplémentaire. Pour les dossiers plus volumineux, la GRC produit plusieurs communications partielles à mesure que l'information est traitée. Le Commissariat recommande de procéder à des communications partielles le plus tôt possible au cours du processus. Il recommande également de faire savoir aux demandeurs, dans la lettre qui accompagne l'information communiquée, qu'il est possible que d'autres documents leur soient transmis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.

Traitement informel des demandes

La GRC a indiqué qu'elle a traité la vaste majorité des demandes adressées par écrit en 2007-2008 selon le processus officiel, n'en ayant traité que 0,4 p. 100 de façon informelle. Ce chiffre contredit les renseignements complémentaires fournis par le coordonnateur de l'accès à l'information de la GRC et contenus dans le rapport de 2007-2008 adressé au Secrétariat du Conseil du Trésor. Les deux sources indiquent que les gestionnaires de l'accès à l'information et la haute direction de la GRC encouragent et soutiennent le traitement informel des demandes de communication. La GRC a fait savoir que si le nombre de demandes informelles « consignées » est relativement faible, l'institution fournit quotidiennement un nombre important de communications informelles.

Consultations par d'autres institutions fédérales

La GRC traite les demandes de consultation en priorité et y répond normalement dans les 10 jours. Elle indique avoir reçu quelques demandes de consultation qui n'avaient rien à voir avec ses attributions, ce qui a alourdi sa tâche, sans toutefois ajouter un grand nombre de pages supplémentaires à examiner.

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivait au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). La GRC a répondu qu'elle avait l'habitude de consigner les justifications dans son système de gestion des demandes. Pour vérifier cette affirmation, le Commissariat a examiné son dossier d'enquête portant sur six plaintes interreliées provenant du même demandeur et concernant l'utilisation de prorogations par la GRC. (Le Commissariat a fermé ce dossier après le règlement des plaintes en 2007-2008; voir le tableau 2 de l'appendice A). Le Commissariat a constaté que la GRC avait indiqué dans son système de gestion des demandes, au moment du traitement, que le délai avait été prorogé, sans toutefois justifier la prorogation dans chaque cas. Elle a cependant fourni les justifications durant l'enquête du Commissariat.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

1. **La direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de la GRC devrait prendre des mesures pour augmenter la saisie de données dans son système de gestion des demandes, ce qui lui permettrait de suivre plus étroitement chaque étape du processus de traitement des demandes de communication et, notamment, la durée des prorogations dépassant 30 jours, comme le demandait le Commissariat dans son questionnaire de 2007-2008.**

Réponse

La direction de l'AIPRP a toujours encouragé l'inscription de justifications et d'autres données à chaque étape du processus de traitement des demandes de communication. Bien qu'il y ait place à l'amélioration à cet égard, on insiste auprès de chaque analyste, à son arrivée à la Direction, sur l'importance d'inscrire toutes les données appropriées en temps opportun. Le coordonnateur et les chefs d'équipe entretiennent des liens étroits avec les analystes et les encouragent fortement à suivre cette consigne.

La direction de l'AIPRP de la GRC ne s'est pas encore dotée d'un système lui permettant de suivre automatiquement la durée des prorogations, mais chaque analyste doit s'assurer que les réponses aux demandes de consultation sont reçues dans les délais prescrits. Le logiciel de gestion des demandes dont dispose la GRC est très utile à cet égard. Un suivi est assuré par écrit ou par téléphone avec les institutions qui sont sur le point de dépasser ou qui ont dépassé le délai de réponse. Cette mesure s'est avérée efficace, et la GRC croit qu'elle répond adéquatement aux préoccupations du Commissariat à cet égard.

La GRC cherche à se procurer un nouveau logiciel de gestion des demandes qui facilitera le suivi automatique des consultations.

Le coordonnateur et les chefs d'équipe continueront d'encourager la surveillance étroite de toutes les consultations pour faire en sorte que les délais prescrits dans la Loi sont respectés.

Le coordonnateur et les chefs d'équipe continueront d'encourager l'inscription de données relatives au traitement à chaque étape du processus.

La récente classification et la dotation prochaine d'un nouveau poste de gestionnaire du contrôle de la qualité faciliteront la mise en oeuvre de ces mesures.

2. La direction de l'AIPRP devrait continuer à chercher des solutions pour régler efficacement les problèmes actuels de gestion de l'information liés à la recherche des documents.

Réponse

La GRC est d'accord avec cette recommandation. En fait, la GRC continuera de travailler avec ses nombreux détachements et centres de décision afin d'améliorer davantage la recherche des documents relevant des BPR.

Il importe de souligner que la GRC est une institution gouvernementale différente des autres quand il est question de la recherche efficace des documents. La GRC tient des dossiers d'un océan à l'autre, dans plus de 880 détachements et 10 directions générales. Les personnes qui recueillent de l'information pour le compte de la direction de l'AIPRP participent aussi à des enquêtes ou à des procédures judiciaires. Ce sont souvent ces agents spécialisés dans leur domaine qui répondent aux demandes et doivent produire des documents particuliers et pertinents (carnets de notes, courriels, rapports, etc.), dont ils ont le contrôle exclusif pour assurer la continuité. Même si la GRC reconnaît ses obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les fonctions d'enquête des BPR retardent parfois la transmission de documents à la direction de l'AIPRP de la GRC. La nature même de ses activités place la GRC dans une situation particulière, et il faut en tenir compte.

3. La direction de l'AIPRP devrait mettre pleinement en œuvre sa politique visant à promouvoir et à encourager le traitement informel des demandes, chaque fois que cela est possible, afin d'accélérer la communication de l'information demandée.

Réponse

La GRC est d'accord avec cette recommandation et l'a déjà mise en œuvre. La direction de l'AIPRP a organisé une série d'exposés portant notamment sur cette question. La direction encourage fortement cette mesure; en mars 2006, le commissaire de la GRC l'a d'ailleurs sanctionnée dans un message diffusé auprès de tous les agents des services de santé et des ressources humaines. La GRC a instauré une politique administrative qui explique aux employés la marche à suivre pour demander l'accès aux documents sans formalités (Manuel administratif III.11). Cette politique décrit aussi la marche à suivre pour traiter ces demandes et fournit même un guide de vérification. Si le nombre de demandes informelles « consignées » est relativement faible, le nombre de communications informelles effectuées quotidiennement dans l'ensemble de l'organisation est beaucoup plus élevé. À l'extérieur de la direction de l'AIPRP, il est cependant difficile de déterminer dans quelle mesure les clients ont accès à l'information sans formalités sur une base quotidienne parce qu'en général, ces données ne sont pas consignées. D'après notre expérience, certains documents (déclarations, photos, rapports, par exemple) sont communiqués pratiquement chaque jour. La GRC a également émis des lignes directrices de division concernant l'accès à l'information sans formalités. Cette communication informelle d'information se fait en partie selon une politique de recouvrement des coûts.

Et ce n'est pas tout. Par exemple, la Direction de l'arbitrage répond fréquemment à diverses demandes de communication. La direction des RH de la région du Centre permet aux employés d'accéder à leur fiche d'employé sans formalités. L'unité stratégique de la GRC enseigne couramment à son personnel de terrain comment répondre aux demandes de communication informelles. Par compassion, la direction de l'AIPRP prend parfois des dispositions avec les détachements afin de fournir aux clients endeuillés l'accès à l'information.

La direction de l'AIPRP continuera de présenter des exposés à ses membres sur l'accès à l'information sans formalités.

Par divers autres moyens, la direction de l'AIPRP continuera de promouvoir auprès de ses membres l'accès à l'information sans formalités, chaque fois que cela est possible.

La direction de l'AIPRP prévoit actualiser sa politique administrative sur l'accès à l'information en vue d'améliorer ses services à ses membres et à ses clients et de préciser davantage le processus informel d'accès à l'information.

- 4. La direction de l'AIPRP devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.**

Réponse

La GRC est d'accord avec cette recommandation et a déjà pris des mesures pour faire en sorte que la justification de chaque prorogation soit documentée de façon appropriée.

- 5. Conformément au paragraphe 9(2), la direction de l'AIPRP doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.**

Réponse

La GRC est d'accord avec cette recommandation et a déjà pris des mesures pour veiller à ce que les avis de prorogation soient présentés au Commissaire à l'information comme la Loi le prévoit au paragraphe 9(2). Le coordonnateur et les chefs d'équipe de l'AIPRP continueront de surveiller cette étape du processus.

GENDARMERIE ROYALE DU CANADA

Appendice A. Plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information

Table 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes peuvent faire référence à des demandes présentées avant 2007-2008.)

Constatations du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	87	5	12	2	68
Retard (présomption de refus)	17	10	1	6	0
Prorogation	9	6	0	0	3
Pas de document/recherche incomplète	23	1	3	2	17
Frais	6	2	0	0	4
Divers	3	0	1	0	2
Total	145	24	17	10	94

Table 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes reportées des années précédentes)

Constatations du Commissariat au 31 mars 2008				
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée
Refus de communication (exception/exclusion)	20	11	7	2
Retard (présomption de refus)	22	19	1	2
Prorogation	6	6	0	0
Pas de document/recherche incomplète	12	3	8	1
Frais	0	0	0	0
Divers	6	0	5	1
Total	66	39	21	6

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Rendement global en 2007-2008

Sous la moyenne : 2,5 étoiles

Le rendement du ministère de la Défense nationale a décliné en 2007-2008. Toutefois, le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) ferait preuve de négligence s'il ne notait pas que la Défense nationale a connu une augmentation substantielle de sa charge de travail.

Bon nombre des demandes portant sur les opérations militaires sont complexes, et pourraient être préjudiciables aux opérations en cours et menacer la sécurité des soldats canadiens et alliés. C'est en partie pour cette raison que la Défense nationale exige qu'un groupe de travail interne examine toute information délicate liée aux missions des Forces canadiennes pour s'assurer que ces missions ne seront pas compromises si cette information est communiquée. En 2007-2008, cette étape d'examen additionnelle a prolongé le processus d'accès de 33 jours en moyenne. Le Commissariat s'inquiète de cette pratique; le Ministère en a pris note et a affirmé que des ajustements ont été apportés ou sont envisagés.

Dans l'ensemble, la Défense nationale n'a pas été en mesure de réduire son report de demandes ni même de le maintenir au même niveau. Au contraire, il y a eu une très grande augmentation des demandes en 2007-2008 et, fait particulièrement inquiétant, le nombre de présomptions de refus est passé de 10 à la fin de 2006-2007 à 176 à la fin de 2007-2008.

Le recours aux prorogations constitue une autre source d'inquiétude. La Défense nationale a fréquemment eu recours aux prorogations pour répondre aux demandeurs, 63 p. 100 des nouvelles demandes ayant été prorogées. La plupart des prorogations étaient d'une durée de 30 à 90 jours, mais la proportion de celles qui excédaient 90 jours est en hausse.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Augmentation importante du nombre de nouvelles demandes (57 p. 100), mais diminution importante du nombre de pages examinées (- 41 p. 100)
- Ressources humaines restreintes

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 52 p. 100
- Dans les 30 jours : 30 p. 100
- Moyenne : 86 jours

Report de demandes

- Augmentation considérable du nombre de demandes reportées

Prorogations

- Utilisation sans précédent de prorogations
- L'alinéa 9(1)a) est cité pour les trois quarts des prorogations.
- La majorité des prorogations étaient d'une durée de 30 à 90 jours, mais la proportion de celles qui excédaient 90 jours est en hausse (26 p. 100 pour plus de 150 jours).
- Conformité quasi parfaite avec le paragraphe 9(2) : environ 96 p. 100

Présomptions de refus

- 18,5 p. 100 des demandes nouvelles ou reportées étaient en présomption de refus (**note : D**).

Demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales

- *À améliorer* : la Défense nationale devrait envisager de préparer plus souvent des dossiers de communication partielle en attendant les résultats de la consultation.

Processus

- *À améliorer* : la Défense nationale devrait s'efforcer de limiter les retards indus (33 jours en moyenne) qui découlent du fait que le groupe interne examine tous les dossiers faisant l'objet de demandes qui contiennent de l'information liée aux opérations des Forces canadiennes.
- *Pratique exemplaire* : mise sur pied d'une équipe de travail afin de permettre aux analystes de l'accès à l'information au sein des équipes opérationnelles de se concentrer sur la réponse aux demandes et la tenue de consultations
- *Pratique exemplaire* : augmentation du temps consacré aux discussions avec les demandeurs pour préciser les demandes
- *Pratique exemplaire* : publication des sujets ayant fait l'objet de communications antérieures et traitement sans formalités des demandes subséquentes portant sur la même information (traitées dans les 30 jours en moyenne)

Leadership de la haute direction

- Création du Programme de perfectionnement des employés afin de retenir le personnel grâce à de meilleures possibilités d'avancement au sein du bureau de l'accès à l'information

Ressources humaines

- Augmentation de l'effectif pour répondre à l'accroissement du volume de travail et pour former et encadrer les analystes subalternes

Plaintes

- Le Commissariat a reçu 263 plaintes (sur un total de 2 215 demandes traitées, soit 12 p. 100) concernant le traitement des demandes par la Défense nationale.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

La Défense nationale ne s'est jamais tout à fait conformé à la *Loi sur l'accès à l'information* quant au traitement rapide des demandes de communication. Cependant, le Ministère a été en mesure depuis quelques années, à l'exception de 2005, d'atteindre un niveau de conformité substantiel avec la Loi (voir le tableau 1).

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2008
Pourcentage de présomptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prévus par la Loi)	–	–	9,5 %	14,8 %	8,7 %	18,5 %
Note	B	B	B	C	B	D

La section suivante résume les principaux défis liés au rendement auxquels la Défense nationale a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités du Ministère en matière d'accès à l'information durant cette période et contient une analyse de divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses de la Défense nationale à cet égard.

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Demandes de communication liées à la mission en Afghanistan et complexité du traitement des documents concernant une mission en cours
- Présentation simultanée d'un grand nombre de demandes sur des sujets identiques ou semblables, demandes assignées à quelques bureaux de première responsabilité (BPR) qui s'en trouvent surchargés, tout comme le bureau de l'accès à l'information

Ressources humaines

- Manque d'analystes expérimentés aux niveaux intermédiaires et long processus nécessaire à la formation des nouveaux employés, vu les domaines de compétence de l'institution
- Difficulté à doter les postes en raison des exigences relatives aux autorisations de sécurité
- Espace limité pour accueillir de nouveaux employés

Recherche des documents

- Difficulté à accéder aux documents dans une zone de guerre
- Utilisation restreinte des nouvelles technologies pour des raisons de sécurité

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Augmentation de l'effectif pour répondre au volume croissant de travail et pour former et encadrer les analystes subalternes
- Mise sur pied d'une équipe de travail afin de permettre aux analystes au sein des équipes opérationnelles de se concentrer sur l'examen des documents et les consultations

Ressources humaines

- Création du Programme de perfectionnement des employés afin de retenir le personnel grâce à de meilleures possibilités d'avancement au sein du bureau de l'accès à l'information (p. ex. promotion d'employés au niveau d'entrée, sans concours, en fonction de l'atteinte d'objectifs particuliers en matière de rendement)

EN CHIFFRES

En 2007-2008, le volume de travail lié à l'accès à l'information à la Défense nationale a connu une augmentation importante comparativement à 2005-2006, comme le démontre le tableau 2. Par contre, le nombre de pages examinées à la suite de ces demandes a diminué considérablement au cours de la même période. La Défense nationale a avancé trois facteurs pour expliquer la réduction du nombre de pages examinées :

- avant 2007-2008, le Ministère recevait de nombreuses demandes portant sur de grandes quantités de dossiers;
- on note aujourd'hui une tendance vers un plus grand nombre de demandes moins volumineuses et plus précises;
- par ailleurs, les analystes du bureau de l'accès à l'information et des BPR réussissent à envoyer de moins en moins de dossiers non liés aux demandes, lesquels ne doivent pas être comptabilisés parmi les pages examinées.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Écart par rapport à 2005-2006
Demandes reçues	1 131	1 808	1 779	+ 57 %
Demandes traitées	1 237	1 597	1 541	+ 25 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	295 123	245 485	175 326	- 41 %
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	239	154	114	- 52 %

La Défense nationale a reçu 1 779 nouvelles demandes et a reporté 436 demandes de 2005-2006 (dont 10 étaient des présomptions de refus, à savoir des demandes retardées au-delà des délais prévus par la Loi), pour un total de 2 215 demandes. Le Ministère a traité 52 p. 100 des nouvelles demandes dans les délais prévus par la Loi, à savoir dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Il n'a traité que 29 p. 100 des demandes dans les 30 jours. Le Ministère a déclaré qu'il a fallu, en moyenne, 86 jours de travail pour traiter une demande.

La Défense nationale n'a pas été en mesure de réduire son report de demandes et, en fait, l'a même augmenté de façon importante en 2007-2008. Par conséquent, pour 2007-2008, on établit à 18,5 p. 100 le ratio de présomptions de refus de la Défense nationale (le pourcentage de nouvelles demandes et de demandes reportées de 2006-2007 qui ont été déclarées comme présomptions de refus au cours de l'année). Ce ratio a valu à la Défense nationale la note D sur l'échelle de notation que le Commissariat utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant.

Le Commissariat a reçu 263 plaintes contre la Défense nationale en 2007-2008, dont 63 étaient des présomptions de refus. De ces 63 plaintes, 30 ont été réglées (c.-à-d. le Commissariat les a jugées fondées et l'institution les a réglées à la satisfaction du Commissaire), 2 n'étaient pas fondées, 5 ont été abandonnées et 26 sont en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

En plus des demandes de communication, la Défense nationale a reçu 411 demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales, ce qui a ajouté 41 969 pages au nombre de pages à examiner (soit l'équivalent de 19 p. 100 du nombre total de pages pour l'année).

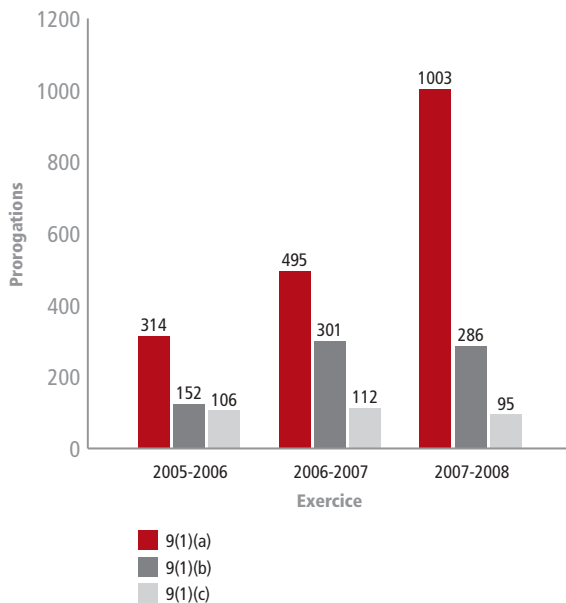
ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

L'évaluation par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle avait eu recours.

Prorogations

En 2007-2008, l'utilisation des prorogations par la Défense nationale a atteint son plus haut niveau par rapport à 2005-2006 (voir la figure 1). Cette augmentation est plus élevée que l'augmentation du nombre de nouvelles demandes que la Défense nationale a reçues au cours de la même période.

Figure 1. Nombre de prorogations en vertu du paragraphe 9(1)



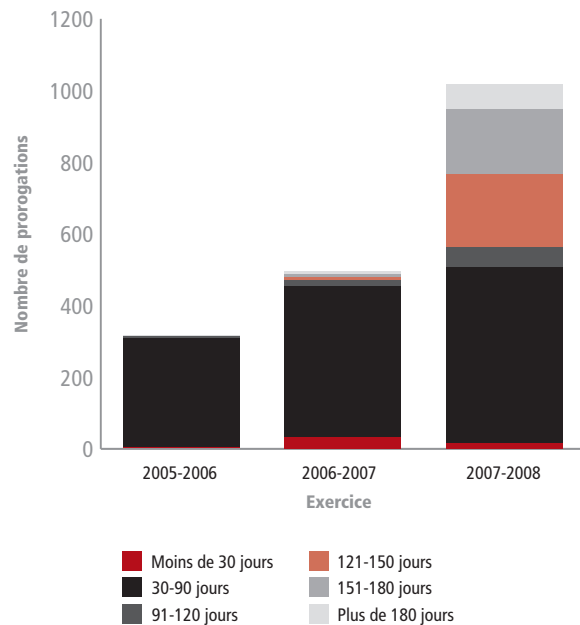
En vertu du paragraphe 9(2), les institutions fédérales doivent envoyer un avis au Commissaire chaque fois qu'elles ont recours à une prorogation de plus de 30 jours. En 2007-2008, le Commissaire a reçu 1 050 avis de prorogation de la Défense nationale. Cela constitue une conformité quasi parfaite avec les exigences établies (environ 96 p. 100).

Des 265 plaintes reçues par le Commissariat contre la Défense nationale en 2007-2008, 108 portaient sur l'utilisation de prorogations par la Défense nationale. De ces 108 plaintes, 46 ont été résolues, 8 n'étaient pas fondées, 3 ont été abandonnées et 51 sont en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

Le Ministère a invoqué l'alinéa 9(1)a) (recherche d'un grand nombre de documents et entrave au fonctionnement de l'institution) pour environ trois quarts des prorogations auxquelles il a eu recours en 2007-2008. Et, comme le démontre la figure 2, la durée de ces prorogations s'est grandement accrue au cours des dernières années. La plupart des prorogations auxquelles la Défense nationale a eu recours en 2007-2008 étaient de 30 à 90 jours (47 p. 100). Cependant, la proportion de prorogations de plus de 90 jours augmente. Par exemple, 45 p. 100 des prorogations utilisées étaient pour une période de 121 jours ou plus. Cela ne va pas sans inquiéter le Commissariat, qui est d'avis que l'utilisation de longues prorogations devrait être l'exception plutôt que la règle.

Figure 2. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)



Deux facteurs susceptibles d'influer sur la durée des prorogations auxquelles la Défense nationale a recours en vertu de l'alinéa 9(1)a) méritent d'être signalés.

Le premier facteur est lié au fait que le Ministère a habituellement recours à des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a) pour une durée de plus de 30 jours, bien qu'il les évalue au cas par cas. Il prend ensuite en considération des critères supplémentaires, comme les consultations internes, le volume de travail et le nombre de dossiers actifs, et ajoute du temps aux prorogations, en conséquence. La Défense nationale a reconnu qu'il est difficile d'établir la durée d'une prorogation.

Le deuxième facteur est lié à la création d'une équipe de soutien à l'information au sein de l'État-major inter-armées stratégique de la Défense nationale (ESI de l'EMIS), appelée « Équipe spéciale » par les médias. L'ESI de l'EMIS examine, avant leur communication, tous les documents faisant l'objet d'une demande de communication qui contiennent des renseignements relatifs aux opérations des Forces canadiennes. En particulier, l'ESI de l'EMIS fait des recommandations portant sur des exceptions et des exclusions dans le cas des renseignements dont la communication pourrait être préjudiciable à ces opérations et menacer la sécurité des soldats canadiens et alliés.

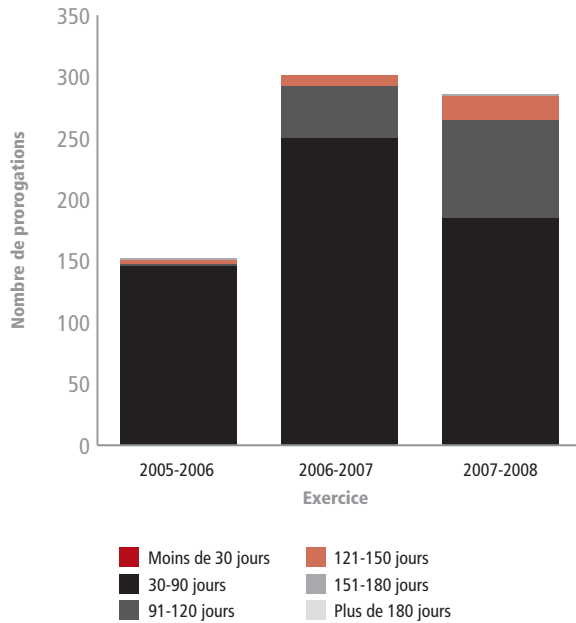
Selon le modèle de traitement des demandes de la Défense nationale, les bureaux de première responsabilité (BPR) ont 14 jours pour chercher les documents et faire des recommandations préliminaires sur leur communication, en se fondant sur un examen effectué par l'ESI (EMIS).

Le bureau de l'accès à l'information n'a pas été en mesure de fournir des chiffres exacts, pour la période à l'étude, sur le temps moyen nécessaire pour consulter ce groupe car, soutient-il, cette partie du processus est prise en charge par les BPR. Il a cependant laissé entendre que ce processus pouvait prendre jusqu'à 33 jours en moyenne. Cela soulève deux inquiétudes majeures pour le Commissariat. Premièrement, la consultation de l'ESI (EMIS) semble nécessiter en moyenne 2,5 fois plus de temps que ce qui est prévu dans le modèle de traitement des demandes, ce qui montre clairement que cet examen retarde grandement le traitement des demandes de communication. Deuxièmement, il est inquiétant que le bureau de l'accès à l'information ne soit pas au courant du temps qu'il faut pour mener à bien cette étape du processus. La Défense nationale doit veiller à ce que les délais prévus pour les différentes étapes du processus soient respectés, de sorte que le respect des échéanciers constitue la norme. Le Ministère a indiqué que le bureau de l'accès à l'information avait modifié ses procédures en 2008-2009, selon lesquelles toutes les consultations avec l'ESI (EMIS) doivent d'abord être revues par le bureau de l'accès à l'information. Seule l'information visée par la communication est transmise à l'ESI. Le bureau d'accès à l'information a indiqué que ces nouvelles procédures permettront un suivi plus étroit des consultations et du temps requis tout en diminuant le volume des documents que l'ESI doit examiner.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

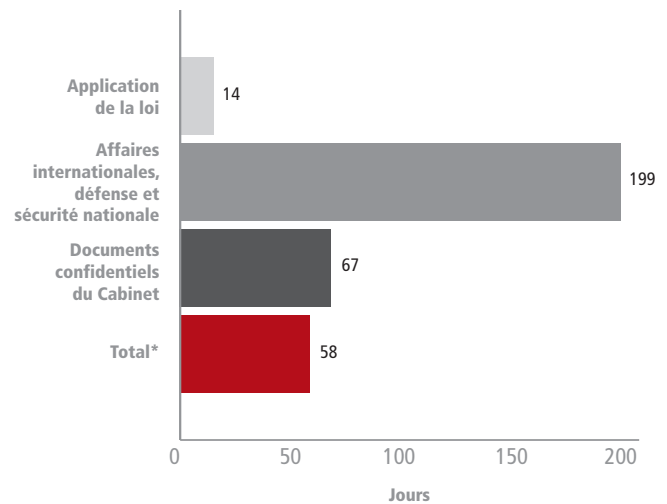
La Défense nationale a connu une augmentation du nombre de ses prorogations en 2007-2008 en vertu de l'alinéa 9(1)b) (consultations); toutefois, cette augmentation est moindre que l'accroissement des demandes reçues pendant la même période. Au cours des trois dernières années, la Défense nationale n'a eu recours à aucune prorogation de moins de 30 jours (voir la figure 3). De plus, la durée des prorogations a augmenté en 2007-2008 comparativement à 2005-2006 et à 2006-2007. La plupart des prorogations étaient d'une durée de 30 à 90 jours (65 p. 100), mais la proportion des prorogations de 91 jours ou plus est en hausse.

Figure 3. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)



La figure 4 présente le temps de réponse moyen aux demandes de consultation transmises par la Défense nationale à d'autres institutions fédérales en 2007-2008.

Figure 4. Temps de réponse moyen pour les consultations auprès des autres institutions fédérales en 2007-2008



* « Total » désigne le temps de réponse moyen pour toutes les consultations et non seulement celles qui sont indiquées dans le graphique.

Les consultations auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont été les plus longues à mener à bien, particulièrement lorsqu'elles touchaient des gouvernements étrangers.

Le ministère de la Défense nationale ne procède plus, de façon courante, à des communications partielles en attendant le résultat de consultations, à moins que les demandeurs ne le demandent expressément. La Défense nationale a déclaré que, selon son expérience, les communications partielles augmentent le volume de travail et, à quelques occasions, elles ont entraîné la communication prématurée de renseignements subséquentement exemptés ou exclus par l'institution consultée.

Traitement informel des demandes

Le *Manuel d'instructions permanentes d'opérations* décrit le type de renseignements qui sont généralement traités de façon informelle à la Défense nationale, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du bureau de l'accès à l'information. Par exemple, les sujets de communications antérieures sont publiés sur le site Web du Ministère et les demandes subséquentes visant la même information sont traitées de façon informelle, sans aucuns frais. En 2007-2008, la Défense nationale a traité 656 demandes informelles de renseignements déjà communiqués, en général dans un délai de 30 jours. Cette bonne pratique a permis de retrancher une grande quantité de travail du processus de traitement formel des demandes de communication. Avec la permission du demandeur, le Ministère peut aussi choisir de traiter une demande de façon informelle. Cinq demandes ont ainsi été traitées en 2007-2008.

Consultations par d'autres institutions fédérales

Le ministère de la Défense nationale a déclaré qu'il traite comme prioritaires les demandes de consultation provenant d'autres institutions fédérales. Un directeur adjoint au bureau de l'accès à l'information est responsable de s'en assurer. En 2007-2008, la Défense nationale a mené à bien les consultations à l'intérieur de 41 jours en moyenne.

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivait au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). Le ministère de la Défense nationale a déclaré qu'il prépare une justification pour chaque prorogation à laquelle il a recours en vertu du paragraphe 9(1) et qu'il la consigne dans son système de gestion des demandes ou dans le dossier papier, ou les deux. Pour vérifier cette déclaration, le Commissariat a examiné ses dossiers d'enquête portant sur 11 plaintes relatives à l'utilisation de prorogations par la Défense nationale. (Le Commissariat a fermé ces dossiers après le règlement des plaintes en 2007-2008; voir le tableau 2 de l'appendice A.) Le Commissariat a constaté que lors du traitement, le Ministère avait consigné les prorogations dans son système de gestion des demandes, sans toutefois les justifier dans tous les cas.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

1. **Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) du ministère de la Défense nationale devrait procéder à un examen des critères qu'il applique pour recourir à des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a) (recherche d'un grand nombre de documents et entrave sérieuse au fonctionnement de l'institution), y compris le volume de travail du bureau de l'AIPRP, de sorte que les critères soient raisonnables et légitimes et que les prorogations ne retardent pas le traitement des demandes de communication.**

Réponse

Le bureau de l'AIPRP reconnaît que davantage de prorogations de plus longue durée ont été demandées à l'exercice 2007-2008 que dans les années passées. L'arriéré des demandes au sein de la Direction et dans les BPR a atteint un niveau critique. Le Ministère s'efforce de remédier à la situation, mais cela prendra du temps. D'ici là, la Défense nationale est d'avis que la pratique de mettre de côté tout autre travail d'importance afin de concentrer les efforts à éviter de recourir aux prorogations entraverait sérieusement le fonctionnement de l'institution. Si, par exemple, le Ministère mettait fin aux activités du groupe de protection des renseignements personnels afin de régler l'arriéré des dossiers de communication, il pourrait diminuer le nombre et la durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a), mais cette solution n'est pas raisonnable vu les obligations découlant de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'annexe A du Rapport de mise en œuvre n° 67 du Conseil du Trésor, laquelle s'intitule « Lignes directrices sur l'application de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information* » contient l'énoncé ci-dessous sous le titre « Motifs de prorogation » :

« [...] L'entrave au fonctionnement de votre institution pourra être considérée sérieuse si, pour donner suite à une demande dans un délai de trente jours, il vous faut [...] affecter à la demande une partie si importante des ressources du service de l'accès à l'information et de protection des renseignements personnels que le traitement des autres demandes en souffrira. »

Le bureau de l'AIPRP va revoir les critères et déterminer si des améliorations sont possibles pour accélérer le traitement des demandes. En outre, à mesure que l'arriéré des demandes diminuera grâce à la mise en œuvre des initiatives décrites ci-dessous, la durée et la fréquence des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)*a*) vont baisser.

2. **La Défense nationale devrait s'efforcer de ne pas retarder le traitement des demandes, notamment celles qui nécessitent des consultations avec l'équipe de soutien à l'information, et devrait mesurer le temps réel requis pour traiter ces demandes ainsi que tout retard qui en découle.**

Réponse

Selon la compréhension que la Défense nationale a de cette recommandation, il lui faudrait prendre des mesures pour accélérer le traitement des demandes, notamment celles qui nécessitent des consultations avec l'ESI (EMIS).

Vu la nature même du Ministère, la sécurité des opérations, y compris la sécurité de nos troupes, constitue un aspect primordial de toute décision. Par conséquent, le bureau de l'AIPRP doit continuer son travail avec l'ESI (EMIS) et s'efforcer de trouver un juste milieu entre la sécurité et la communication rapide de l'information. Dans cette optique, l'ESI a récemment adopté, conjointement avec le bureau de l'AIPRP, une nouvelle directive visant l'envoi de tous les dossiers directement au bureau de l'AIPRP. Celui-ci colligera les réponses de tous les BPR et transmettra un document consolidé à l'ESI aux fins d'examen.

Le bureau de l'AIPRP continue par ailleurs d'explorer d'autres méthodes qui pourraient accélérer le processus d'examen, y compris l'envoi à l'ESI d'un document de communication qui tiendrait déjà compte des exceptions afin de réduire la quantité de documents soumis à l'examen.

Le bureau de l'AIPRP explore également d'autres possibilités pour accélérer le traitement des demandes de façon générale, y compris la possibilité d'embaucher du personnel et d'obtenir plus d'espace.

3. **Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier les motifs justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.**

Réponse

Le bureau de l'AIPRP continuera de justifier les prorogations de façon appropriée. Il est toutefois prêt à collaborer avec le Commissariat afin de développer des critères pour produire des justifications plus détaillées.

4. **Le bureau de l'accès à l'information devrait présenter un avis au Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge une demande de plus de 30 jours, conformément au paragraphe 9(2).**

Réponse

Le bureau de l'accès à l'information avise déjà le Commissaire à l'information de toute prorogation de plus de 30 jours.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Appendice A : Plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information

Tableau 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes peuvent faire référence à des demandes présentées avant 2007-2008.)

Constatations du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	50	11	4	9	26
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	9	2	1	2	4
Retard (présomption de refus)	63	30	2	5	26
Prorogation	108	46	8	3	51
Pas de document/ recherche incomplète	32	2	5	1	24
Frais	0	0	0	0	0
Autres	1	0	0	0	1
Total	263	91	20	20	132

Tableau 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes reportées des années précédentes)

Constatations du Commissariat au 31 mars 2008				
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée
Refus de communication (exception/exclusion)	26	18	3	5
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	9	5	4	0
Retard (présomption de refus)	30	17	13	0
Prorogation	18	17	1	0
Pas de document/ recherche incomplète	18	6	10	2
Frais	5	4	1	0
Autres	6	0	0	6
Total	112	67	32	13

MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA

Rendement global en 2007-2008

Exceptionnel : 5 étoiles

Justice Canada est la seule institution à avoir obtenu un résultat optimal quant au respect de la *Loi sur l'accès à l'information* en 2007-2008. Le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) se réjouit de ce rendement, d'autant plus que Justice Canada avait obtenu une note d'échec pour chacun des trois exercices précédents.

Il importe de souligner que Justice Canada a traité près des deux tiers des nouvelles demandes reçues en 2007-2008 dans un délai de 30 jours et que le temps de traitement moyen des demandes n'ayant pas fait l'objet d'une prorogation a été de 20 à 22 jours. Lorsque Justice Canada a dû avoir recours à des prorogations, la plupart ont été d'une durée de moins de 90 jours. Le Ministère a également assuré le suivi des prorogations en faisant parvenir un avis de prorogation au Commissaire à l'information dans 83 p. 100 des cas.

Justice Canada a obtenu ce rendement exceptionnel durant une année de grands défis. Par exemple, même si l'augmentation du nombre de nouvelles demandes a été modérée, le Ministère a connu une très forte augmentation du nombre de pages à examiner. En outre, pour chaque nouvelle demande reçue en 2007-2008, Justice Canada a reçu trois demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales, auxquelles le Ministère a réussi à répondre dans un délai moyen de 16 jours.

Une source de préoccupation réside dans l'approche adoptée par Justice Canada pour les consultations obligatoires nécessitant de longs délais. Le Ministère a pour pratique de clore de telles demandes. Le Commissariat recommande au Ministère de faire preuve de plus de rigueur à cet égard afin de respecter les droits des demandeurs; notamment, Justice Canada devrait procéder à des communications partielles le plus tôt possible au cours du processus en faisant savoir aux demandeurs, dans la lettre qui accompagne l'information communiquée, qu'il est possible que d'autres renseignements leur soient fournis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.

Le rendement exceptionnel de Justice Canada découle des nombreuses mesures adoptées par le Ministère au cours des dernières années, avec le soutien de la haute direction, dans le but d'accélérer le traitement des demandes. Le Commissariat s'attend à ce que Justice Canada maintienne ce niveau d'excellence et partage ses pratiques exemplaires avec les responsables du milieu de l'accès à l'information.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Augmentation limitée du nombre de nouvelles demandes (21 p. 100), mais très forte augmentation du nombre de pages à examiner (289 p. 100).

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 79 p. 100
- Dans les 30 jours : 61 p. 100
- Temps de traitement moyen des demandes non prorogées : de 20 à 22 jours

Report de demandes

- Petit nombre de demandes reportées

Prorogations

- Le nombre de demandes reçues ayant nécessité une prorogation en vertu du paragraphe 9(1) a varié au cours des dernières années. Une augmentation a été observée comparativement à 2006-2007.
- La durée de la majorité des prorogations a été de moins de 90 jours.
- Conformité avec le paragraphe 9(2) concernant l'avis de prorogation : 83 p. 100

Présomptions de refus

- 4,4 p. 100 des demandes nouvelles ou reportées étaient en présomption de refus (**note : A**).

Demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

- *Pratique exemplaire* : les demandes de consultation sont traitées rapidement (délai moyen de 16 jours) afin d'éviter une présomption de refus aux institutions qui consultent.
- *Pratique exemplaire* : l'instauration d'un processus accéléré d'examen de documents visés par le secret professionnel de l'avocat aux fins d'avis juridique ou dans les cas de litige permet d'éviter les retards inutiles et de fournir un meilleur service à la clientèle.
- *Pratique exemplaire* : Justice Canada a signé un protocole d'entente avec 18 institutions fédérales dans le but d'accélérer le processus de demandes de consultation.

Demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales

- *À améliorer* : le Commissariat recommande à Justice Canada de procéder à des communications partielles le plus tôt possible au cours du processus en faisant savoir aux demandeurs, dans la lettre qui accompagne l'information communiquée, qu'il est possible que d'autres renseignements leur soient fournis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.

Processus

- Rien ne montre que le classement des demandes par catégories retarde le traitement.
- Privilégie le traitement informel des demandes (délai moyen : 16 jours).

Leadership de la haute direction

- Approbation de lignes directrices et d'une structure de gouvernance et distribution à tous les employés.
- Organisation de séances de formation et de sensibilisation à l'intention de tous les employés du Ministère afin de les familiariser avec les lignes directrices.
- Création du groupe de travail stratégique de liaison de l'AIPRP afin d'assurer la gestion rapide et stratégique des problèmes d'accès à l'information, aux échelons concernés, dans l'ensemble du Ministère.

Plaintes

- Le Commissariat a reçu 52 plaintes (sur un total de 409 demandes traitées, soit 13 p. 100) concernant le traitement des demandes par Justice Canada.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA

Justice Canada a obtenu de très mauvais résultats dans ses trois premières fiches de rendement produites par le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat), recevant à chaque fois un constat d'échec (voir le tableau 1).

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

La présente fiche de rendement résume les principaux

	2004	2005	2006	2007-2008
Pourcentage de pré-somptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prévus par la Loi)	43,5 %	38,8 %	37,3 %	4,4 %
Note	F	F	F	A

défis liés au rendement auxquels Justice Canada a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités du Ministère durant cette période en matière d'accès à l'information et contient une analyse des divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses de Justice Canada à cet égard.

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Consultations

- Retards attribuables à l'obligation de consulter diverses institutions fédérales, dont le Bureau du Conseil privé (BCP), au sujet de documents confidentiels du Cabinet, ainsi que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et le ministère de la Défense nationale (MDN), au sujet de demandes liées à l'Afghanistan ou concernant des documents dont la communication risquerait d'avoir une incidence sur les relations du Canada avec d'autres pays

Ressources humaines

- Difficulté à maintenir un effectif complet d'employés ayant de l'expérience en matière d'accès à l'information
- Pénurie de spécialistes en matière d'accès à l'information
- Recrutement dynamique, par d'autres institutions fédérales, de personnel compétent dans ce domaine

Gestion des documents

- Difficulté à extraire l'information de façon efficace en raison du roulement de personnel au sein du Ministère

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Consultations

- Instauration d'un mécanisme d'examen accéléré de documents visés par le secret professionnel de l'avocat aux fins d'avis juridique ou dans les cas de litige.

Ressources humaines

- Dotation de quatre postes supplémentaires

Processus

- Poursuite du traitement informel des demandes de communication et de la communication partielle d'informations dans le but d'accélérer le processus et d'améliorer les relations avec les clients
- Simplification du processus d'approbation
- Examen et mise à jour des lignes directrices relatives à la mise en œuvre de la *Loi sur l'accès à l'information*
- Définition des rôles, des responsabilités et des obligations en matière de reddition de comptes de tous les employés (y compris les gestionnaires supérieurs) dans la structure de gouvernance de l'accès à l'information

Leadership de la haute direction

- Diffusion des lignes directrices et de la structure de gouvernance à tous les employés
- Organisation de séances de formation et de sensibilisation portant sur les lignes directrices à l'intention de tout le personnel du Ministère
- Création du groupe de travail stratégique de liaison de l'AIPRP afin d'assurer la gestion rapide et stratégique des questions liées à l'accès à l'information aux échelons concernés dans tout le Ministère

EN CHIFFRES

En 2007-2008, le volume de demandes de communication adressées à Justice Canada a augmenté modérément par rapport à 2005-2006, comme l'indique le tableau 2. Par ailleurs, on a constaté une très forte augmentation du nombre de pages examinées par rapport à l'exercice 2005-2006.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Écart par rapport à 2005-2006
Demandes reçues	286	355	345	+21 %
Demandes traitées	301	431	340	+13 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	64 234	294 723	249 993	+289 %
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	213	684	735	+245 %

Justice Canada a reçu 345 demandes de communication en 2007-2008 et reporté plus de 64 demandes de l'exercice précédent (dont six en présomption de refus – demandes dont le traitement est retardé au delà des délais prescrits par la Loi), pour un total de 409 demandes. Le Ministère a traité 79 p. 100 des nouvelles demandes dans les délais prescrits par la Loi – dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Il a traité environ 60 p. 100 des nouvelles demandes dans les 30 jours. Justice Canada n'a pas indiqué le temps moyen de traitement de toutes les demandes traitées durant la période visée par notre examen; le Ministère a toutefois indiqué que le temps moyen de traitement des demandes non prorogées en vertu de l'article 9 a été de 22 jours ouvrables.

Justice Canada a réussi à maintenir le nombre de demandes reportées à un très faible niveau. La proportion de présomptions de refus (pourcentage des nouvelles demandes et des demandes reportées de l'exercice précédent qui étaient en présomption de refus durant l'année) a donc été de 4,4 p. 100 pour 2007-2008. Cela a valu à Justice Canada une note A sur l'échelle de notation que le Commissariat utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant. Ce rendement représente une grande amélioration par rapport aux exercices précédents pour lesquels Justice Canada avait obtenu une note d'échec.

En 2007-2008, le Commissariat a reçu 52 plaintes contre Justice Canada, mais aucune d'entre elles ne concernait des présomptions de refus (voir le tableau 1 de l'appendice A).

Outre les demandes de communication, Justice Canada a reçu 1 009 demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales, ce qui a représenté 56 920 pages de plus à examiner. Le Ministère a traité 997 de ces demandes de consultation en 2007-2008, ce qui représente 53 047 pages examinées (soit 17,5 p. 100 du nombre total de pages pour l'année).

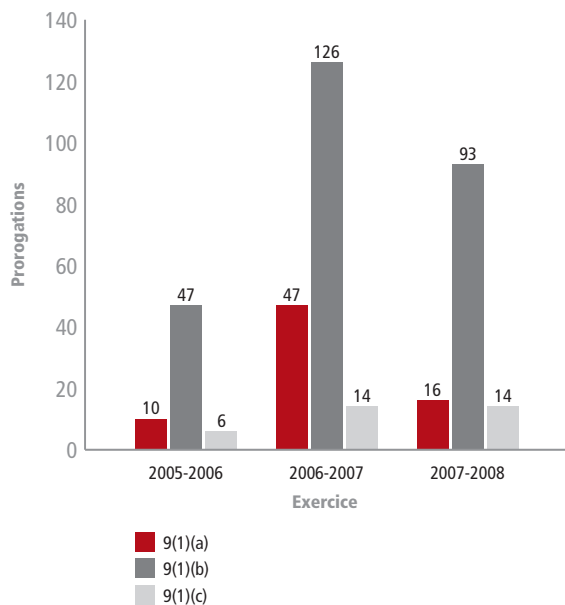
ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

L'évaluation par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle avait eu recours.

Prorogations

Le recours aux prorogations par Justice Canada a varié ces dernières années, mais il a augmenté en 2007-2008 par rapport à 2005-2006 (voir la figure 1). Cette augmentation est plus forte que l'augmentation du nombre de nouvelles demandes reçues par Justice Canada au cours de la même période.

Figure 1. Nombre de demandes ayant fait l'objet d'une prorogation en vertu du paragraphe 9(1)



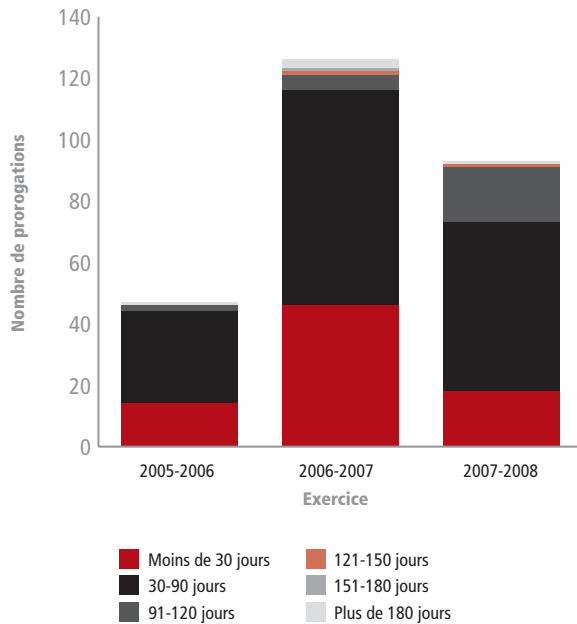
Aux termes du paragraphe 9(2), les institutions fédérales sont tenues d'aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'elles ont recours à une prorogation dépassant 30 jours. En 2007-2008, le Commissaire a reçu 79 avis de prorogation de Justice Canada pour 95 demandes, ce qui représente un taux de conformité de 83 p. 100.

Des 52 plaintes adressées au Commissariat en 2007-2008 au sujet de Justice Canada, 16 concernaient des prorogations. De ce nombre, deux ont été réglées (le Commissariat a jugé qu'elles étaient fondées et l'institution les a réglées à la satisfaction du Commissaire); neuf n'étaient pas fondées; deux ont été abandonnées; et trois sont en cours (voir le tableau 1 de l'appendice A).

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

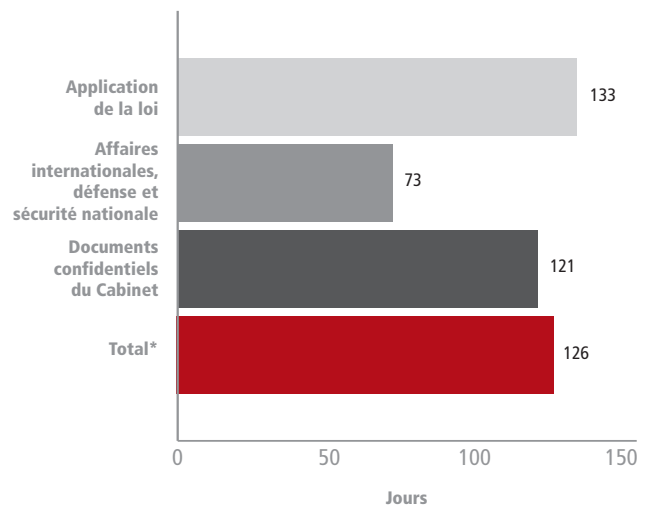
Le nombre de prorogations de plus de 30 jours auxquelles Justice Canada a eu recours en vertu de l'alinéa 9(1)b) visant les consultations a varié au cours des trois derniers exercices (voir la figure 2). On note une très forte augmentation par rapport à 2005-2006, mais une faible diminution par rapport à 2006-2007. Justice Canada a rapporté que la plupart des prorogations se maintiennent à moins de 90 jours. Le Commissariat a confirmé ce fait en examinant les avis de prorogation reçus de Justice Canada au cours de l'exercice.

Figure 2. Nombre de prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b



Justice Canada a indiqué qu'il lui était difficile d'évaluer avec précision la durée des prorogations requises pour traiter les demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales. Si les consultations ne sont pas terminées dans les délais prévus, ces demandes risquent de devenir des présomptions de refus. La durée des prorogations requises pour les consultations obligatoires avec le MDN et le MAECI sur des questions liées à l'Afghanistan ainsi qu'avec le BCP sur des documents confidentiels du Cabinet est particulièrement difficile à évaluer.

Figure 3. Temps de réponse moyen pour les consultations auprès des autres institutions fédérales en 2007-2008



Note : Le temps moyen de traitement s'applique aux dossiers officiellement fermés en 2007-2008. Les consultations en cours ne sont pas prises en compte.

* « Total » désigne le temps de réponse moyen pour toutes les consultations et non seulement celles qui sont indiquées dans le graphique.

Le Commissariat constate un écart entre la durée des prorogations auxquelles Justice Canada a eu recours en 2007-2008 (figure 2) et le temps de traitement des demandes de consultation (figure 3), ce qui porte à croire que de nombreuses demandes se trouveraient en situation de présomption de refus. Or, Justice Canada obtient un faible taux de présomptions de refus. Cette différence s'explique par le fait que Justice Canada a pour pratique de communiquer les seuls renseignements qui ne font pas l'objet de la consultation et de clore les demandes avant d'avoir reçu une réponse de l'institution consultée. C'est que le Ministère suppose, lorsqu'il est peu probable que d'autres renseignements seront communiqués, que toute l'information visée par les consultations est assujettie à une exclusion ou exemption. À l'issue de la consultation, si la communication de nouveaux renseignements est autorisée, Justice Canada les communique aux demandeurs. Cette pratique a permis à Justice Canada de réduire le nombre de présomptions de refus découlant des consultations avec le MAECI, le MDN et le BCP.

Justice Canada a eu recours à cette pratique pour gérer sa charge de travail et donner une idée plus précise de son rendement. De l'avis du Commissariat, cette pratique ne doit toutefois pas remplacer les discussions entre institutions visant à déterminer avec précision la durée des prorogations. Le Ministère a indiqué qu'il communiquait avec les institutions consultées pour déterminer la durée de la prorogation, mais que certaines ne respectaient pas les délais prorogés.

En outre, le Commissariat craint que cette pratique n'ait comme résultat que des demandeurs ne soient pas informés que d'autres renseignements leur seront peut-être communiqués à l'issue des consultations ou qu'ils ont le droit de porter plainte auprès du Commissariat. Sur ce dernier point, le Ministère a fait savoir qu'il informait les demandeurs, dans sa correspondance avec eux, de leur droit de porter plainte devant le Commissariat.

Le Commissariat recommande à Justice Canada de procéder à des communications partielles le plus tôt possible au cours du processus. Il recommande également au Ministère de faire savoir aux demandeurs, dans la lettre qui accompagne l'information communiquée, qu'il est possible que d'autres renseignements leur soient transmis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à chaque étape du processus. Le Commissariat craint que le droit des demandeurs de porter plainte ne soit compromis advenant que Justice Canada et d'autres institutions ne suivent pas cette procédure rigoureusement.

Enfin, le Commissariat sait que d'autres institutions ont recours à cette pratique et il craint que les institutions fédérales n'en abusent pour contourner un problème encore plus grave, soit les retards résultant des consultations.

Traitement informel des demandes

Conformément à ses lignes directrices sur l'accès à l'information, Justice Canada traite généralement de façon informelle les demandes qui portent sur les cas suivants : renseignements déjà communiqués en réponse à des demandes antérieures visant des documents pouvant être communiqués tels quels; et commandes subséquentes à des offres à commandes pour des services d'aide temporaire. Le temps de traitement de ces demandes est de 15 jours. Le Commissariat rappelle au Ministère que lorsqu'il envisage de traiter une demande de façon informelle, il doit en informer le demandeur et s'assurer que le processus respecte les droits de ce dernier. C'est au demandeur qu'il revient de décider si sa demande sera traitée formellement ou non.

Classement des demandes

Justice Canada classe systématiquement les demandes de communication dans deux catégories distinctes : les demandes « présentant un intérêt » et les demandes « courantes ». La première catégorie comprend les demandes que Justice Canada considère comme délicates, par exemple, celles qui concernent des documents relatifs à des recours collectifs horizontaux, à des dossiers d'extradition et à des enquêtes publiques. À l'opposé, les demandes courantes sont celles qui concernent des lignes directrices stratégiques ou l'administration d'un programme, ainsi que toute autre demande non considérée comme présentant un intérêt particulier.

Les lignes directrices de Justice Canada sur l'accès à l'information font une brève allusion au classement des demandes, indiquant simplement qu'il incombe à l'agent de liaison de l'accès à l'information, à la personne-ressource du bureau de première responsabilité (BPR) et aux spécialistes du BPR de faire savoir au bureau de l'accès à l'information si une demande doit être considérée comme « présentant un intérêt ». La structure de gouvernance de l'accès à l'information prévoit des instructions précises concernant le traitement des demandes « présentant un intérêt » et des demandes « courantes » et énonce les rôles et les responsabilités à cet égard.

Lorsqu'une demande présentant un intérêt en est à l'étape de l'approbation, le bureau de l'accès à l'information fait parvenir aux cabinets du sous-ministre et du ministre, à titre informatif, un avis accompagné de l'information à communiquer. Selon Justice Canada, cela ne retarde pas la communication du dossier d'information.

En 2007-2008, Justice Canada a classé la majorité des demandes reçues (57 p. 100 ou 195 demandes) dans la catégorie des demandes « présentant un intérêt » et le reste dans les demandes courantes (43 p. 100 ou 150). De l'avis du Commissariat, cette répartition – les demandes courantes étant moins nombreuses que les demandes présentant un intérêt – est un signe que Justice Canada devrait revoir ses catégories tout comme ses critères de classement¹⁴.

Le Commissariat recommande au Ministère, lorsqu'il classe ou étiquette les demandes, de respecter son engagement de ne pas retarder le processus d'accès. De plus, Justice Canada devrait mesurer le temps réel de traitement des demandes classées et les retards occasionnés.

Consultations par d'autres institutions fédérales

Justice Canada reçoit de nombreuses demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales concernant des questions juridiques, en particulier des documents visés par le secret professionnel de l'avocat aux fins d'avis juridique et dans des cas de litige. Justice Canada traite les demandes de consultation en priorité afin d'éviter qu'elles ne soient considérées comme des présomptions de refus. En 2007-2008, ces demandes ont été traitées dans un délai moyen de 16 jours.

Justice Canada a adopté des pratiques qui ont contribué à simplifier et à accélérer le traitement des demandes. Le Commissariat est d'avis que les deux pratiques suivantes mériteraient d'être suivies par d'autres institutions.

Justice Canada a instauré un processus accéléré de traitement des demandes de consultation à faible risque concernant des documents visés par le secret professionnel de l'avocat aux fins d'avis juridique ou dans des cas de litige. Ce processus permet au Ministère d'éviter les retards inutiles lorsque les documents en question peuvent être communiqués intégralement (par exemple, des documents se rapportant à un litige qui ont déjà été rendus publics). Grâce à ce processus accéléré, Justice Canada est davantage en mesure d'aider d'autres institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et d'améliorer son service à la clientèle.

Justice Canada a signé un protocole d'entente avec 18 institutions fédérales concernant le processus de consultation. Ce protocole énonce les responsabilités des institutions durant les consultations et fixe des échéances à l'intérieur desquelles les institutions peuvent normalement s'attendre à une réponse de Justice Canada. Il indique également les exigences de Justice Canada concernant l'information à communiquer en réponse aux demandes de consultation. Si les institutions demandeuses ne respectent pas ces conditions, Justice Canada leur renvoie les documents. Selon le directeur de l'accès à l'information de Justice Canada, cette pratique a donné de très bons résultats auprès de certaines institutions fédérales et a grandement contribué à accélérer les consultations.

Note :

- 14 Les conclusions de l'enquête du Commissariat relative à une plainte déposée par l'Association canadienne des journaux contre toutes les institutions fédérales concernant l'existence de règles spéciales pour le traitement des demandes provenant des médias couvrent la période du 1er avril 2003 au 31 mars 2005. Au cours de l'enquête, le Commissariat a constaté que Justice Canada faisait partie des institutions qui classaient les demandes de communication dans la catégorie « délicates ».

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivaient au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). Justice Canada a signalé avoir mis en place des mécanismes pour documenter le recours aux prorogations et affirmé en faire état dans son système de gestion des demandes. Pour vérifier cette affirmation, le Commissariat a examiné le dossier d'enquête d'une plainte relative à l'utilisation des prorogations par Justice Canada. (Le Commissariat a fermé ce dossier après le règlement de la plainte en 2007-2008; voir le tableau 2 de l'appendice A.) De l'avis du Commissariat, Justice Canada a consigné la prorogation dans son système de gestion des demandes lors du traitement, sans toutefois la justifier.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

- 1. Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de Justice Canada devrait définir plus étroitement ses catégories afin que les demandes « présentant un intérêt » ne constituent que la minorité des demandes exceptionnelles.**

Réponse

Justice Canada ne retarde pas le traitement des demandes qui présentent un intérêt. Toutefois, la nature des demandes – lesquelles portent sur des questions constitutionnelles, litiges ou priorités gouvernementales en matière de prestation de services – donne souvent lieu à une mention dans les médias.

- 2. Le bureau de l'AIPRP devrait poursuivre ses efforts pour ne pas retarder le traitement des demandes classées et évaluer le temps réel de traitement de ces demandes ainsi que les retards occasionnés.**

Réponse

Justice Canada continuera de faire en sorte que le traitement des demandes ne soit généralement pas retardé, quelle que soit la catégorie.

3. **Lorsqu'il ferme un dossier relatif à une demande de communication nécessitant une consultation obligatoire, le bureau de l'AIPRP devrait faire savoir au demandeur que d'autres renseignements lui seront peut-être communiqués, qu'il sera informé du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut lui être communiquée et qu'il a le droit de porter plainte au Commissariat à chaque étape du processus.**

Réponse

Comme il en a été question, les lettres qui servent à fournir au demandeur l'information désirée mentionnent déjà le droit de porter plainte auprès du Commissariat à l'information du Canada.

Cependant, pour plus de transparence, Justice Canada a avoué avoir modifié ses lettres de réponse. Elles indiquent maintenant l'intention du Ministère de retrancher l'information assujettie à la Loi par suite des consultations menées auprès de certaines autres institutions. Avant tout, l'objectif consiste à négocier et obtenir un délai réaliste qui ne porte pas atteinte de façon indue aux opérations du gouvernement du Canada. Justice Canada informe également le demandeur que des renseignements additionnels pourraient être fournis advenant que l'information puisse être communiquée.

4. **Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.**

Réponse

La pratique à Justice Canada veut qu'on documente les prorogations dans le système de gestion des demandes au moment où la décision est prise. Le Ministère rappellera cette pratique aux employés du bureau de l'AIPRP.

5. **Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge le délai d'une demande au-delà de 30 jours.**

Réponse

Selon la pratique actuelle, une copie de l'avis de prorogation est envoyée au Commissaire à l'information lorsqu'une prorogation excède 30 jours. Nous rappellerons cette pratique aux employés du bureau de l'AIPRP.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA

Appendice A. Plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information

Tableau 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes peuvent faire référence à des demandes présentées avant 2007-2008.)

Constatactions du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	18	3	1	2	12
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	3	0	0	0	3
Retard (présomption de refus)	0	0	0	0	0
Prorogation	16	2	9	2	3
Pas de document/recherche incomplète	5	1	0	1	3
Frais	9	1	7	0	1
Divers	1	0	0	0	1
Total	52	7	17	5	23

Tableau 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes reportées des années précédentes)

Constatactions du Commissariat au 31 mars 2008				
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée
Refus de communication (exception/exclusion)	13	7	5	1
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	1	1	0	0
Retard (présomption de refus)	1	1	0	0
Prorogation	3	1	2	0
Pas de document/recherche incomplète	2	0	2	0
Frais	8	1	7	0
Divers	0	0	0	0
Total	28	11	16	1

RESSOURCES NATURELLES CANADA

Rendement global en 2007-2008

Dans la moyenne : 3,5 étoiles

Il s'agit de la première fiche de rendement établie à l'égard de Ressources naturelles Canada (RNCCan). Cette institution a été choisie aux fins d'évaluation en raison de ses pratiques exemplaires et de ses efforts pour améliorer sa conformité aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Comme les Canadiens se préoccupent de plus en plus des enjeux environnementaux, RNCCan reçoit beaucoup plus de demandes depuis quelques années. En 2007-2008, il y a eu également une augmentation des demandes concernant la fermeture du réacteur de Chalk River destiné à la production d'isotopes médicaux. À l'instar de nombreuses autres institutions examinées pour l'établissement des fiches de rendement, RNCCan a eu du mal à attirer et à maintenir en poste des employés expérimentés et bien formés en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP). Malgré la pression croissante, RNCCan a réussi à maintenir un bon rendement.

En 2007-2008, RNCCan a connu une forte augmentation du nombre de demandes de communication, sans toutefois disposer d'un personnel suffisant pour y répondre. Par conséquent, le nombre de prorogations auxquelles RNCCan a eu recours en vertu du paragraphe 9(1) a augmenté. Les prolongations ont aussi été plus longues.

Même si le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) souhaite une amélioration du rendement de RNCCan au cours des prochaines années, il s'en voudrait de ne pas souligner les nombreuses pratiques mises en place par RNCCan pour accélérer le traitement des demandes. Par exemple, le Ministère communique périodiquement et proactivement avec les demandeurs afin de les aider à préciser et à perfectionner leurs demandes, ne se prévaut pas de prorogations aux termes de l'alinéa 9(1)a), gère les documents efficacement et utilise largement les technologies collaboratives.

RESSOURCES NATURELLES CANADA

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Accroissement important du nombre de nouvelles demandes (79 p. 100) et augmentation modérée du nombre de pages examinées (20 p. 100)
- Ressources humaines restreintes

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 73 p. 100
- Dans les 30 jours : 45 p. 100
- Moyenne : 88 jours

Report de demandes

- Augmentation importante du nombre de demandes reportées de l'exercice 2006-2007 et très forte augmentation du nombre de demandes en présomption de refus reportées

Prorogations

- Légère augmentation du nombre de demandes ayant fait l'objet d'une prorogation en vertu de l'alinéa 9(1)
- Durée de la plupart des prorogations : entre 91 et 120 jours
- *Pratique exemplaire* : le Ministère n'a généralement pas recours aux prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a – une seule fois au cours des trois derniers exercices.
- Ressources naturelles Canada n'a pas respecté le paragraphe 9(2) concernant l'avis de prorogation.

Présomptions de refus

- 10,7 p. 100 des demandes nouvelles ou demandes reportées étaient en présomption de refus (**note : C**).

Demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

- Traitement prioritaire des demandes de consultation, selon la date d'échéance. Temps de traitement moyen : 17 jours

Demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales

- *À améliorer* : le Commissariat recommande à Ressources naturelles Canada de procéder à des communications partielles le plus tôt possible au cours du processus et de joindre une lettre à l'information communiquée pour faire savoir aux demandeurs que d'autres renseignements pourraient leur être transmis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés des résultats des consultations obligatoires même si aucune nouvelle information ne leur est communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.

Processus

- Le classement des demandes ne retarde pas le traitement des demandes. Si c'est le cas à Ressources naturelles Canada, rien n'empêche d'autres institutions d'en faire autant.
- *Pratique exemplaire* : communication proactive avec les demandeurs à chaque étape du processus afin de leur donner une réponse rapide; le Ministère incite les demandeurs à réduire la portée de leurs demandes et leur suggère de consulter des demandes précédentes lorsqu'ils cherchent de l'information de même nature.
- *Pratique exemplaire* : mise en place d'un mécanisme de traitement informel des demandes (dans un délai moyen de 30 jours).
- Examen en cours de l'ensemble du processus afin de faire face aux futures augmentations des demandes de communication.
- *Pratique exemplaire* : adoption d'une gestion de portefeuille favorisant la spécialisation d'analystes dans des domaines de programme particuliers.
- *Pratique exemplaire* : adoption d'une rigoureuse approche de gestion des documents, utilisation de nouvelles technologies collaboratives comme le Wiki pour repérer et récupérer facilement toute information non protégée.

Plaintes

- Le Commissariat a reçu 7 plaintes (sur un total de 419 demandes traitées, soit 2 p. 100) concernant le traitement des demandes par Ressources naturelles Canada.

RESSOURCES NATURELLES CANADA

Il s'agit de la première fiche de rendement établie par le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) à l'égard de Ressources naturelles Canada (RNCan). Cette institution a été choisie aux fins d'évaluation en raison de ses pratiques exemplaires et de ses efforts pour améliorer sa conformité aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

	2007-2008
Pourcentage de présomptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prévus par la Loi)	10,7 %
Note	C

La section suivante résume les principaux défis liés au rendement auxquels RNCan a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités du Ministère en matière d'accès à l'information durant cette période et contient une analyse de divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses de RNCan à cet égard.

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Volume exceptionnel de demandes concernant Chalk River

Ressources humaines

- Pénurie d'analystes d'expérience en matière d'accès à l'information
- Roulement du personnel chargé de l'accès à l'information.

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Transmission de fichiers sur CD encouragée.
- Réexamen de l'ensemble du processus d'accès afin de faire face aux augmentations futures des demandes
- Utilisation de la ressource Wiki pour faciliter le repérage et l'extraction de l'information non protégée

Ressources humaines

- Adoption d'une gestion de portefeuille favorisant la spécialisation d'analystes dans des domaines de programme particuliers et la planification de la relève.

EN CHIFFRES

En 2007-2008, le volume de demandes de communication adressées à RNCan a augmenté considérablement par rapport aux exercices précédents, comme l'indique le tableau 2. Le nombre de pages examinées en 2007-2008 est également en hausse par rapport à 2005-2006.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Écart par rapport à 2005-2006
Demandes reçues	205	300	366	+79 %
Demandes traitées	194	285	343	+77 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	59 205	82 683	70 982	+20 %
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	305	290	207	- 32 %

En 2007-2008, RNCan a reçu 366 nouvelles demandes et reporté 53 demandes de l'exercice précédent (dont quatre en présomption de refus – demandes dont le traitement est retardé au-delà des délais prescrits par la Loi), soit un total de 419 demandes. Le Ministère a traité 73 p. 100 des nouvelles demandes dans les délais prescrits par la Loi – dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Environ 45 p. 100 des demandes ont été traitées dans les 30 jours. RNCan a indiqué que le temps moyen de traitement des demandes a été de 88 jours.

RNCan n'a pas été en mesure de réduire le report de nouvelles demandes et présomptions de refus, qui ont en fait augmenté considérablement en 2007-2008. Durant cette période, le ratio de présomptions de refus (pourcentage des nouvelles demandes et des demandes reportées de l'exercice précédent qui étaient en présomption de refus durant l'année) s'est chiffré à 10,7 p. 100. Cela a valu à RNCan la note C sur l'échelle de notation que le Commissariat utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant.

En 2007-2008, le Commissariat a reçu sept plaintes contre RNCan; une seule d'entre elles concernait une présomption de refus. Au 27 novembre 2008, cette plainte était toujours en cours (voir le tableau 1 de l'appendice A).

Outre des demandes de communication, RNCan a reçu 122 demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales, ce qui a représenté 4 070 pages de plus à examiner (soit environ 5 p. 100 du nombre total de pages pour l'année).

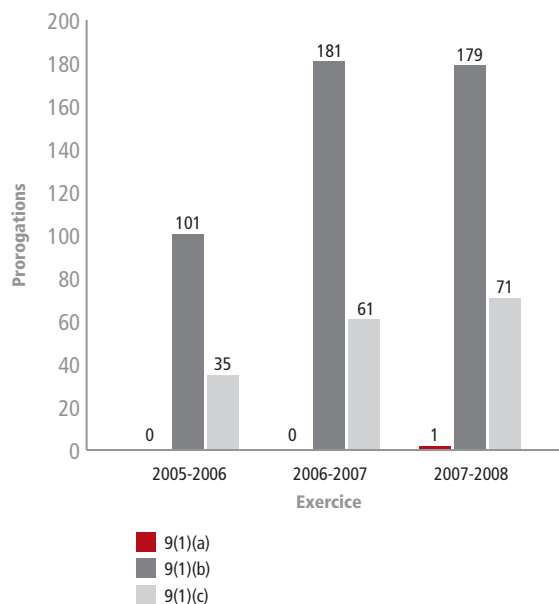
ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

L'évaluation par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle avait eu recours.

Prorogations

En 2007-2008, RNCan a eu recours à un nombre beaucoup plus élevé de prorogations qu'en 2005-2006, comme l'indique la figure 1 ci-dessous. Cette augmentation (85 p. 100) est proportionnelle à l'augmentation du nombre de demandes reçues (79 p. 100) durant la même période.

Figure 1. Nombre de prorogations en vertu du paragraphe 9(1)



Aux termes du paragraphe 9(2), les institutions fédérales sont tenues d'aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'elles ont recours à une prorogation de plus de 30 jours. Selon le rapport de 2008 sur ses activités en matière d'accès à l'information déposé auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor, RNCan a eu recours à des prorogations dépassant 30 jours pour traiter 172 demandes. Au cours de cette période, le Commissaire n'a reçu aucun avis de prorogation de RNCan, ce qui signifie que le Ministère ne s'est nullement conformé au paragraphe 9(2).

Des sept plaintes adressées au Commissariat en 2007-2008 au sujet de RNCan, quatre concernaient l'utilisation de prorogations par le Ministère. L'une de ces quatre plaintes a été abandonnée et les trois autres étaient en cours de traitement (voir le tableau 1 de l'appendice A).

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

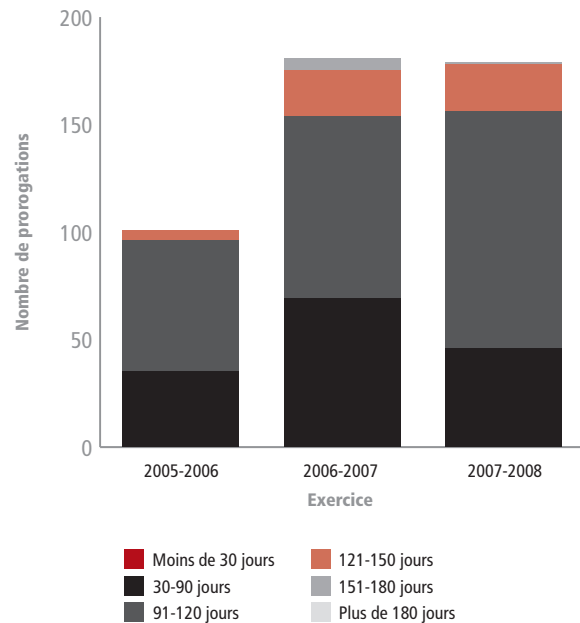
Le Commissariat félicite RNCan de ne recourir à des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a) que dans des circonstances exceptionnelles (recherches de gros volume de documents et entrave au fonctionnement de l'institution). Le Ministère n'y a eu recours qu'une seule fois en trois ans. Il s'agit d'un cas unique parmi toutes les institutions ayant fait l'objet d'une évaluation du Commissariat cette année, qui en fait devrait être la règle. Cela est attribuable aux solides pratiques de gestion des documents de RNCan et à son utilisation des nouvelles technologies collaboratives.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

Le nombre de prorogations auxquelles RNCan a eu recours en vertu de l'alinéa 9(1)b) (consultations) a passablement augmenté en 2007-2008 comparativement à 2005-2006. La proportion de prorogations d'une durée de plus de 30 jours a également augmenté, comme l'illustre la figure 2. En outre, la durée des prorogations est de plus en plus longue, la plupart variant entre 91 et 120 jours.

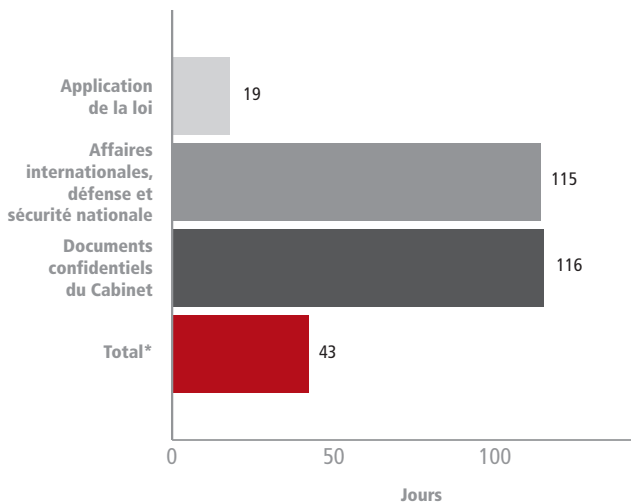
Le Ministère a indiqué qu'il participe à des projets « horizontaux » avec d'autres institutions axées sur les sciences, ce qui explique l'augmentation du nombre de demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales. Ces consultations comportaient l'examen de 56 089 pages, ce qui équivaut à un pourcentage étonnamment élevé (79 p. 100) du nombre total de pages que RNCan a examinées au cours de cette période.

Figure 2. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)



RNCan a indiqué qu'il lui était difficile d'évaluer avec précision la durée des prorogations requises pour traiter les demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales. Si les consultations ne sont pas terminées dans les délais prévus, ces demandes risquent de devenir des présomptions de refus. Cette situation se produit le plus souvent lorsqu'il faut consulter le Bureau du Conseil privé au sujet de documents confidentiels du Cabinet, ou le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) au sujet de renseignements dont la communication risque d'avoir une incidence sur les relations internationales. Ces demandes de consultation sont plus longues à traiter, comme l'indique la figure 3.

Figure 3. Temps de réponse moyen pour les consultations auprès des autres institutions fédérales en 2007-2008



* « Total » désigne le temps de réponse moyen pour toutes les consultations et non seulement celles qui sont indiquées dans le graphique.

Pour éviter que des demandes de consultation adressées au MAECI ne deviennent des présomptions de refus, RNCan communique d'abord avec le MAECI par téléphone ou par courriel afin de déterminer si ce dernier sera en mesure de respecter le délai prorogé. Si RNCan n'a pas reçu de réponse à la date prévue, il soustrait l'information à la communication en s'appuyant sur sa propre évaluation, communique les documents et ferme le dossier. RNCan communiquera par la suite au demandeur toute autre information que le MAECI l'autorisera à communiquer. RNCan a eu recours à cette pratique pour gérer sa charge de travail et donner une idée plus précise de son rendement.

Le Commissariat recommande de procéder à des communications partielles le plus tôt possible au cours du processus. Il recommande également à RNCan d'informer les demandeurs, dans la lettre qui accompagne l'information communiquée, qu'il est possible que d'autres renseignements leur soient transmis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus. Le Commissariat craint que le droit des demandeurs de porter plainte ne soit compromis si cette procédure n'est pas suivie rigoureusement par RNCan et les autres institutions.

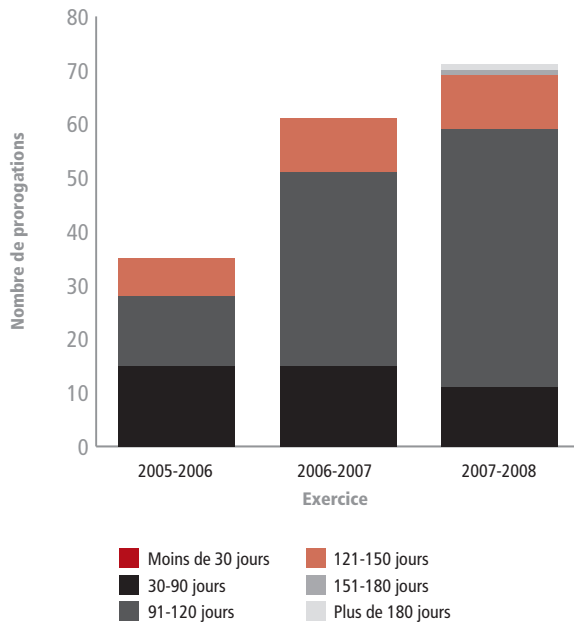
Enfin, le Commissariat sait que certaines institutions ont déjà recours à cette pratique et il craint que d'autres institutions fédérales n'en abusent pour contourner un problème encore plus grave, soit les retards résultant des consultations.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)c)

Le nombre de prorogations auxquelles RNCan a eu recours en vertu de l'alinéa 9(1)c) (consultations auprès de tiers) a également augmenté au cours des dernières années de même que leur durée (voir la figure 4). En 2007-2008, la plupart des prorogations ont été d'une durée de 91 à 120 jours et, plus rarement, de plus de 120 jours. RNCan a expliqué que le traitement des demandes de consultation était plus long parce que certains tiers sont en région éloignée, ce qui complique le respect des échéances prévues par la Loi.

Le Commissariat pense que les consultations auprès de tiers ne devraient pas entraîner de longs délais de traitement. Les prorogations prévues à l'alinéa 9(1)c) ne devraient normalement pas dépasser 60 jours étant donné que la Loi prévoit un délai de 50 jours pour les consultations auprès de tiers et 10 jours supplémentaires pour permettre à l'institution de faire parvenir à ces derniers les avis requis.

Figure 4. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)c



Services aux demandeurs

Depuis de nombreuses années, RNCan communique avec les demandeurs à chaque étape du processus d'accès à l'information afin de leur fournir une réponse rapide. Par exemple, RNCan encourage depuis longtemps les demandeurs à réduire la portée de leurs demandes. Depuis peu, le Ministère leur suggère de consulter des demandes précédentes lorsqu'ils cherchent de l'information de même nature afin d'accélérer le processus.

Classement des demandes

Le Ministère classe systématiquement en deux catégories les demandes de communication qu'il reçoit : les demandes « courantes » et les demandes « de nature délicate ». Les premières concernent généralement des dossiers liés à des marchés ou des contrats d'aide temporaire.

La manière dont RNCan traite les demandes dépend de la catégorie qui leur a été attribuée. Les demandes « de nature délicate » nécessitent des démarches supplémentaires, notamment un examen par les Communications, l'approbation du directeur général du bureau de première

responsabilité et du sous-ministre adjoint, ainsi qu'un examen par le sous-ministre et le cabinet du ministre. Le Commissariat est d'avis que ces démarches supplémentaires pourraient miner le pouvoir délégué au coordonnateur de l'accès à l'information. Il pense également que ce classement ne devrait pas retarder la communication des documents. RNCan a indiqué que le fait de classer une demande dans la catégorie « de nature délicate » n'entraîne aucun retard, mais le Ministère est en train de revoir sa procédure afin d'y apporter des modifications à court terme.

En 2007-2008, RNCan a classé 90 p. 100 des demandes dans la catégorie « de nature délicate ». Le Commissariat est d'avis que cette répartition disproportionnée est un signe que le Ministère doit revoir et modifier ses catégories ainsi que les critères de classement des demandes.

Le Commissariat recommande au Ministère, lorsqu'il classe ou étiquette les demandes, de s'efforcer de ne pas retarder le processus d'accès. De plus, le Ministère devrait mesurer le temps réel de traitement des demandes classées et les retards occasionnés.

Consultations par d'autres institutions fédérales

RNCan traite les demandes de consultation en priorité, en fonction de la date d'échéance, et le temps de traitement moyen a été de 17 jours.

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivait au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). RNCan a fait savoir que la nature des avis rédigés pour justifier les prorogations varie d'un analyste à l'autre. Pour en savoir davantage sur les activités du Ministère dans ce domaine, le Commissariat a examiné une plainte concernant l'utilisation de prorogations par RNCan. (Le Commissariat a fermé ce dossier après le règlement de la plainte en 2007-2008; voir le tableau 2 de l'appendice A). Le Commissariat a constaté que RNCan avait consigné les prorogations dans son système de gestion des demandes lors du traitement, sans toutefois les justifier dans tous les cas.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

1. **Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de RNCAN devrait redéfinir sa catégorie « de nature délicate » afin que ces demandes de communication ne représentent qu'un petit nombre de demandes de nature exceptionnelle.**

Réponse

La majorité des demandes actives adressées à RNCAN sont considérées comme étant de nature délicate en raison de leur objet et exigent des approbations supplémentaires. RNCAN en est à revoir son processus et ses normes de classement afin de déterminer si un plus grand nombre de demandes pourraient être considérées comme étant courantes.

2. **Le bureau de l'AIPRP de RNCAN devrait s'engager clairement à ne pas retarder le traitement des demandes classées et mesurer le temps réel requis pour traiter ces demandes ainsi que tout retard occasionné.**

Réponse

Toutes les demandes sont soumises, avant toute communication, au même processus complet de revue et d'approbation, lequel fait appel au secteur concerné et comporte ensuite un examen par les gestionnaires supérieurs. Une seule exception s'applique aux dossiers de soumissions, qui ne requièrent aucune approbation à l'extérieur du bureau de l'AIPRP.

3. **Le bureau de l'AIPRP devrait revoir son modèle de traitement afin de clairement indiquer les étapes qui se déroulent simultanément et de veiller à ce qu'il reflète les pouvoirs conférés au coordonnateur de l'AIPRP relativement à l'application de la Loi sur l'accès à l'information.**

Réponse

L'approbation du sous-ministre adjoint doit être obtenue avant celles des directions générales concernées puisque la délégation des pouvoirs à RNCAN est partagée entre le coordonnateur et les différents

sous-ministres adjoints. Les autres approbations sont ensuite obtenues simultanément. RNCAN examine actuellement son processus d'approbation afin d'en accroître l'efficacité.

4. **Lorsqu'il ferme le dossier d'une demande au sujet de laquelle des consultations sont en cours, le bureau de l'AIPRP devrait faire savoir au demandeur que d'autres renseignements pourraient lui être transmis ultérieurement, qu'il sera informé du résultat des consultations même si aucune nouvelle information ne peut lui être communiquée et qu'il a le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.**

Réponse

RNCAN a entrepris de fournir des communications partielles aux demandeurs. Le Ministère continuera d'appliquer cette ligne de conduite un peu plus tôt dans le processus, lorsque cela est possible, en attendant le résultat des consultations en cours.

5. **Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.**

Réponse

RNCAN doit consulter les autres institutions d'où proviennent les documents. Il est difficile d'évaluer avec précision le temps requis pour de telles consultations. RNCAN continuera de communiquer avec les institutions concernées par le processus et consignera au dossier toute information concernant les délais requis.

6. **Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.**

Réponse

Cette exigence est prévue par la Loi et RNCAN a récemment adopté une procédure visant à aviser le Commissaire à l'information chaque fois que le Ministère a recours à une prorogation de plus de 30 jours.

RESSOURCES NATURELLES CANADA

Appendice A. Plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information

Tableau 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes peuvent faire référence à des demandes présentées avant 2007-2008.)

Constataions du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	1	0	0	0	1
Retard (présomption de refus)	1	0	0	0	1
Prorogation	4	0	0	1	3
Pas de document/recherche incomplète	0	0	0	0	0
Frais	0	0	0	0	0
Divers	1	0	0	0	1
Total	7	0	0	1	6

Tableau 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes reportées des années précédentes)

Constataions du Commissariat au 31 mars 2008				
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée
Refus de communication (exception/exclusion)	1	1	0	0
Retard (présomption de refus)	0	0	0	0
Prorogation	1	1	0	0
Pas de document/recherche incomplète	0	0	0	0
Frais	0	0	0	0
Divers	0	0	0	0
Total	2	2	0	0

SANTÉ CANADA

Rendement global en 2007-2008

Sous la moyenne : 2 étoiles

Santé Canada a légèrement amélioré son rendement en 2007-2008. Le Ministère a réussi à réduire de beaucoup le report de demandes donnant lieu à une présomption de refus. Bien que le nombre de nouvelles demandes ait diminué, le nombre de pages examinées a connu une très grande augmentation par rapport à 2005-2006.

Seulement 34 p.100 des nouvelles demandes ont été traitées dans les 30 jours. Santé Canada a aussi eu recours aux prorogations plus souvent qu'auparavant. Le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) suggère que le Ministère surveille son utilisation des prorogations, compte tenu du fait qu'environ les deux tiers des nouvelles demandes ont été prorogées.

Le Commissariat s'inquiète du fait que Santé Canada prend, en moyenne, deux fois plus de temps que ce qui est prévu dans le modèle de traitement pour la recherche de dossiers dans les secteurs de programme. De même, le classement des demandes comme étant « de nature délicate » cause des retards inacceptables (19 jours en moyenne). Le Commissariat recommande que Santé Canada examine et rationalise son modèle de traitement pour éviter la situation actuelle, à savoir que les délais nécessaires pour accomplir les différentes étapes diffèrent grandement des délais prévus.

Enfin, le Commissariat reconnaît les initiatives que le Ministère a entreprises en 2007-2008 pour améliorer le traitement des demandes de communication. Il est confiant que le rendement global de Santé Canada en la matière s'améliorera en 2008-2009 si les initiatives sont maintenues et que les recommandations contenues dans le présent rapport sont mises en œuvre.

SANTÉ CANADA

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Diminution modérée du nombre de nouvelles demandes (- 38 p. 100), mais très grande augmentation du nombre de pages examinées (97 p. 100) et du nombre moyen de pages examinées par demande traitée
- Pénurie de personnel qualifié pour des postes d'analystes, ce qui occasionne un ratio élevé de demandes par employé

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 63 p. 100
- Dans les 30 jours : 34 p. 100
- Moyenne : 75 jours

Report de demandes

- Très grande diminution du report de demandes classées comme présomptions de refus

Prorogations

- Augmentation du nombre total de prorogations en vertu du paragraphe 9(1) sur trois ans
- La majorité des prorogations sont de 30 à 90 jours.
- *À améliorer* : Lorsque le Ministère a recours aux prorogations afin de consulter d'autres institutions, il ne communique pas avec ces institutions au préalable pour déterminer la durée de prorogation nécessaire.
- Conformité avec le paragraphe 9(2) concernant l'avis de prorogation : 77 p. 100

Présomptions de refus

- 16,6 p. 100 des demandes nouvelles ou reportées étaient en présomption de refus (**note : D**).

Demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

- Les demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales sont traitées de la même façon que les demandes de communication formelle.
- Temps de traitement moyen : non disponible

Demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales

- Santé Canada procède à des communications partielles dans le cas des demandes qui exigent des consultations.

Processus

- *À améliorer* : Santé Canada devrait prendre des mesures pour restreindre les retards dans le processus causés par le classement de certaines demandes « de nature délicate » (19 jours en moyenne).
- *Pratique exemplaire* : Adoption d'une approche de gestion de portefeuille pour renforcer les relations de travail entre le bureau de l'accès à l'information et les secteurs de programme et pour favoriser une meilleure compréhension des différents domaines, ce qui a pour résultat une interprétation plus précise de la Loi au sein des secteurs de programme et des services-conseils de meilleure qualité par les analystes.

Leadership de la haute direction

Formation

- Séances personnalisées de formation et de sensibilisation pour les secteurs de programme, qui ont eu pour résultat des recommandations éclairées de la part des secteurs de programme.

Plaintes

- Le Commissariat a reçu 59 plaintes (sur un total de 1 520 demandes traitées, soit 4 p. 100) concernant le traitement des demandes par Santé Canada.

SANTÉ CANADA

En 2002, Santé Canada était tout à fait en conformité à la *Loi sur l'accès à l'information* en ce qui concerne le traitement des demandes de communication dans les délais; son rendement s'est ensuite progressivement détérioré jusqu'en 2006 (voir le tableau 1).

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2008
Pourcentage de présomptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prévus par la Loi)	–	–	18,2 %	18,9 %	21,9 %	16,6 %
Note	A	B	D	D	F	D

La section suivante résume les principaux défis liés au rendement auxquels Santé Canada a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités du Ministère en matière d'accès à l'information durant cette période et contient une analyse de divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses de Santé Canada à cet égard.

Au préalable, le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) signale ses inquiétudes quant aux pratiques de Santé Canada en matière de collecte de données et de production de rapports. De nombreuses erreurs ont été trouvées parmi les données essentielles que Santé Canada a fournies cette année dans le questionnaire utilisé pour établir la fiche de rendement, notamment quant au nombre de demandes auxquelles le Ministère a répondu dans les délais prescrits par la Loi.

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Ressources humaines

- Départ et roulement du personnel, notamment des employés du bureau de l'accès à l'information et des bureaux de première responsabilité (BPR) qui sont spécialisés dans l'examen des médicaments (expertise requise pour plus de 60 p. 100 de toutes les demandes de communication)
- Pénurie d'employés qualifiés à l'échelle de la fonction publique
- Ratio volume de travail-employé élevé

Recherche de documents

- Des demandes vastes et complexes ont ralenti le processus de recherche des documents dans les BPR.

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Santé Canada a fait beaucoup d'efforts pour réduire l'arriéré de demandes en vue d'améliorer son rendement futur.
- Le Ministère a mis en œuvre une approche de gestion de portefeuille (affectant des analystes à des secteurs de programme précis), ce qui permet la spécialisation et renforce les relations avec les BPR.

Formation et dotation

- Santé Canada a mis en œuvre des programmes visant à améliorer, en général, l'expérience des responsables de l'accès à l'information, en collaboration avec d'autres institutions à vocation scientifique.
- Le Ministère a fourni de la formation aux BPR afin d'améliorer le temps de traitement et d'augmenter la compréhension relative au processus d'accès à l'information.

EN CHIFFRES

En 2007-2008, le nombre de demandes de communication reçues par Santé Canada a diminué par rapport à 2005-2006, comme le tableau 2 en témoigne. Toutefois, le nombre de pages examinées au cours de la même période a largement augmenté, tout comme le nombre de pages examinées par demande traitée.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Écart par rapport à 2005-2006
Demandes reçues	1 842	1 442	1 147	- 38 %
Demandes traitées	1 538	1 644	1 164	- 24 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	171 131	357 913	336 435	+ 97 %
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	111	218	289	+ 160 %

Santé Canada a reçu 1 147 nouvelles demandes en 2007-2008 et a reporté 373 demandes de 2006-2007 (dont 143 étaient des présomptions de refus, à savoir des demandes retardées au-delà des délais prévus par la Loi), pour un total de 1 520 demandes. Le Ministère a traité 63 p. 100 des nouvelles demandes dans les délais prévus par la Loi, c.-à-d. dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Il n'a traité que 34 p. 100 des demandes dans les 30 jours. Le Ministère a affirmé avoir eu besoin, en moyenne, de 75 jours pour traiter les demandes.

Santé Canada a fait des progrès importants au chapitre de la réduction de son report de présomptions de refus de 2006-2007 (soit de 143 à 20 demandes). Pour 2007-2008, le ratio de présomptions de refus de Santé Canada (soit le pourcentage de nouvelles demandes et de demandes reportées de 2006-2007 qui sont considérées comme présomptions de refus) était de 16,6 p. 100. Ce ratio a valu à Santé Canada la note D sur l'échelle de notation que le Commissariat utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant.

Le Commissariat a reçu 59 plaintes contre Santé Canada en 2007-2008, dont 13 concernaient des présomptions de refus. De ces 13 plaintes, 7 ont été réglées (le Commissariat les a jugées fondées et le Ministère les a réglées à la satisfaction du Commissaire), 1 n'était pas fondée, 1 a été abandonnée et 4 sont en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

En plus des demandes de communication, Santé Canada a reçu 184 demandes de consultation de la part des autres institutions fédérales, ce qui a ajouté 6 622 pages au nombre de pages à examiner (soit environ 2 p. 100 du nombre total de pages pour l'exercice).

ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

L'évaluation par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle avait eu recours.

Prorogations

Santé Canada a accru son recours aux prorogations en 2007-2008 comparativement à 2005-2006 (voir la figure 1). En comparaison, le nombre de nouvelles demandes reçues par Santé Canada en 2007-2008 a diminué, tandis que le nombre de pages examinées par demande traitée a augmenté au cours de la même période.

Figure 1. Nombre de prorogations en vertu du paragraphe 9(1)

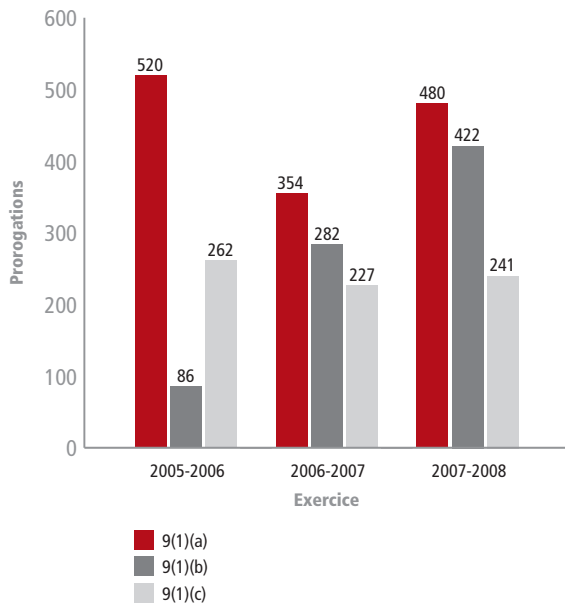
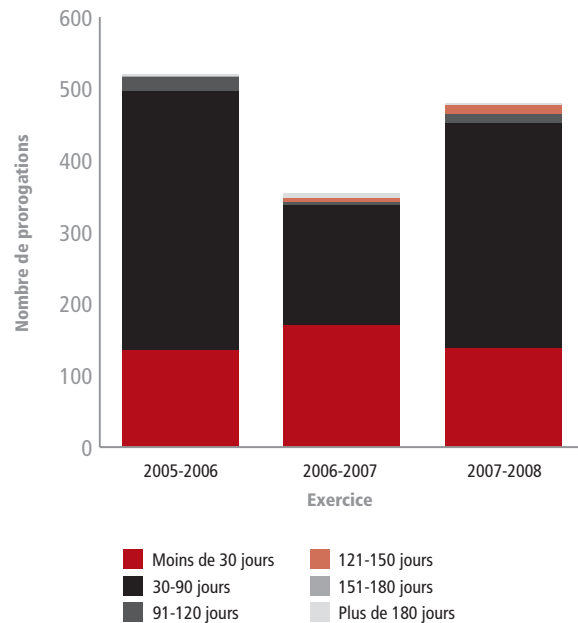


Figure 2. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)



En vertu du paragraphe 9(2), les institutions fédérales doivent aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'elles ont recours à une prorogation de plus de 30 jours. En 2007-2008, le Commissaire a reçu 533 avis de prorogation de Santé Canada pour 692 demandes, ce qui représente un taux de conformité de 77 p. 100.

Le Commissariat a reçu 59 plaintes contre Santé Canada en 2007-2008, dont 23 concernaient le recours aux prorogations. De ces 23 plaintes, 14 ont été réglées et 9 sont en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

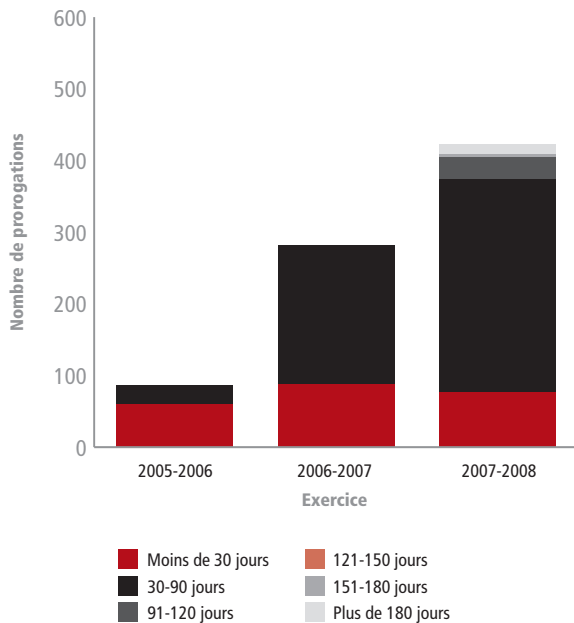
Le nombre de prorogations de plus de 30 jours que Santé Canada a utilisées en vertu de l'alinéa 9(1)a) (recherche d'un grand nombre de documents et entrave au fonctionnement de l'institution) a varié de façon importante au cours des dernières années (voir la figure 2). Toutefois, ces prorogations ont toujours tendance à se situer entre 30 et 90 jours. Le Commissariat a corroboré ces données en examinant les avis de prorogation transmis par Santé Canada au cours de l'année.

Santé Canada détermine la durée d'une prorogation en fonction du nombre de documents à examiner et de son volume de travail. Il convient de noter que la recherche des documents dans les secteurs de programme prend deux fois plus de temps, en moyenne, que le délai prévu dans le modèle de traitement. Santé Canada attribue ces retards au volume important de documents et à la complexité des recherches.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

Le nombre de prorogations de plus de 30 jours que Santé Canada a utilisées en vertu de l'alinéa 9(1)b) (consultations) a beaucoup augmenté en 2007-2008 comparativement à 2005-2006 (voir la figure 3). Toutefois, ces prorogations ont toujours tendance à se situer entre 30 et 90 jours. Le Commissariat a corroboré ces données en examinant les avis de prorogation transmis par Santé Canada au cours de l'année. L'augmentation des prorogations s'explique, en partie, par l'accroissement des projets « horizontaux » auxquels Santé Canada collabore avec d'autres institutions à vocation scientifique.

Figure 3. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b



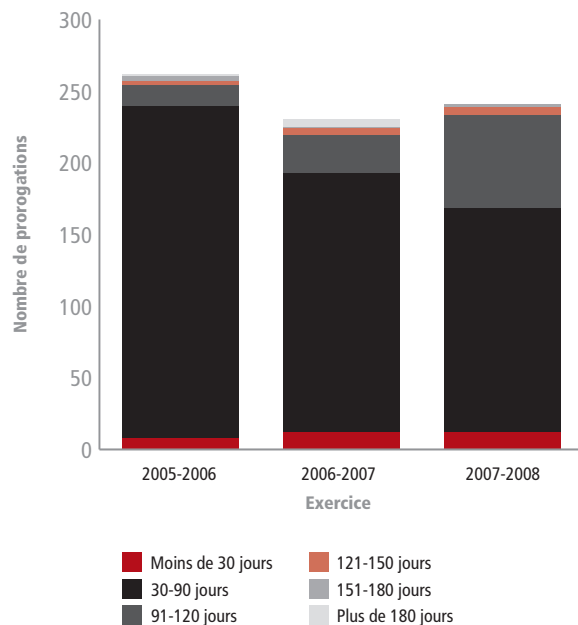
Santé Canada détermine la durée des prorogations conjointement avec les autres institutions en fonction de l'institution qui est consultée, d'une estimation du nombre de pages à examiner et du temps qu'il faudra à l'institution pour ce faire. Le Commissariat réitère le besoin de discuter au préalable avec l'institution à consulter pour déterminer avec précision la durée de prorogation appropriée.

Le Ministère a déclaré qu'il offre la possibilité de fournir des communications partielles concernant les parties de la demande qui ne font pas l'objet de la consultation en attendant les résultats de cette dernière. Le Commissariat recommande de procéder à des communications partielles le plus tôt possible au cours du processus. Il recommande également à Santé Canada d'informer les demandeurs, dans la lettre qui accompagne l'information communiquée, qu'il est possible que d'autres renseignements leur soient transmis à l'issue des consultations en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)c

Le nombre de prorogations auxquelles Santé Canada a eu recours en vertu de l'alinéa 9(1)c (consultations auprès de tiers) est resté stable au cours des trois dernières années. Même si la durée de la plupart des prorogations demeure entre 30 et 90 jours, la proportion des prorogations plus longues est à la hausse (voir la figure 4). Les consultations auprès de tiers ont tendance à occasionner de longs retards, puisque les tiers n'ont guère d'incitatifs à respecter le délai de prorogation établi par une institution en vertu de l'alinéa 9(1)c). Les tiers répondent habituellement tout juste à l'échéance de la prorogation.

Figure 4. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)c



Modèle de traitement

Le modèle de traitement de Santé Canada n'indique pas clairement quelles étapes du processus d'accès sont menées en même temps. Par conséquent, il semble que le nombre de jours nécessaires pour réaliser toutes les étapes est supérieur aux 30 jours permis dans la Loi. De plus, les laps de temps réels pour procéder aux différentes étapes varient beaucoup par rapport au modèle. Par exemple, la recherche des documents prend en moyenne deux fois plus de temps que la durée prévue à cet effet. Ultimement, ce sont les demandeurs qui reçoivent en retard la réponse à leurs demandes de communication.

Classement des demandes

Santé Canada classe un faible nombre des demandes reçues comme étant « de nature délicate » (environ 10 p. 100)¹⁵. Dans ces cas, le Ministère ajoute cinq jours à l'échéancier en vue de l'examen par le cabinet du sous-ministre et de la préparation de documents de communication. Ces étapes additionnelles ont pris 19 jours en moyenne, ce qui a causé des retards pour certaines demandes en 2007-2008.

Dans la fiche de rendement de 2006 de Santé Canada, le Commissariat a fait remarquer que cette pratique d'examen des dossiers de nature délicate par le cabinet du sous-ministre allait à l'encontre des pouvoirs délégués au coordonnateur à l'accès à l'information. Le Commissariat s'inquiète du fait que cette pratique existe toujours deux ans plus tard. Il est également d'avis que l'examen des demandes de nature délicate ne devrait d'aucune façon retarder le traitement de ces demandes. De plus, il recommande au Ministère de mesurer le temps réel dont il a besoin pour traiter les demandes classées ainsi que tout retard qui en découle.

Consultations par d'autres institutions fédérales

Santé Canada a déclaré que les demandes de consultation provenant d'autres institutions fédérales sont traitées de la même manière que toute autre demande de communication, et non pas en priorité. Le Ministère n'était pas en mesure de déterminer le temps de traitement moyen, puisque son système de gestion des demandes ne consigne pas ce type de données.

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivait au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). Santé Canada a répondu que la justification des prorogations n'est consignée que lorsque celles-ci exigent une interprétation complexe de la Loi. Le Commissariat n'a pas été en mesure de corroborer cette information en se fondant sur un examen de ses dossiers de plaintes car aucun dossier relatif à l'utilisation de prorogations par Santé Canada n'a été fermé en 2007-2008 (voir le tableau 2 de l'appendice A). Les 14 dossiers de plaintes reçues et réglées en 2007-2008 ont en fait été fermés en 2008-2009 et, par conséquent, n'ont pas fait partie du présent examen.

Note :

- 15 Les conclusions d'une enquête menée par le Commissariat sur une plainte déposée par l'Association canadienne des journaux contre toutes les institutions fédérales au sujet de l'existence de règles spéciales pour le traitement de demandes faites par les médias visent la période allant du 1er avril 2003 au 31 mars 2005. Au cours de l'enquête, le Commissariat a constaté que Santé Canada était au nombre des institutions qui classaient les demandes de communication comme étant « de nature délicate ». SantéCanada faisait en fait partie du groupe le plus nombreux à faire usage d'un tel système de classement et dont le processus retardait le traitement des demandes.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

1. **Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de Santé Canada devrait revoir son modèle de traitement afin d'indiquer clairement les étapes qui sont menées en même temps et pour s'assurer que celui-ci reflète les pouvoirs propres au coordonnateur de l'AIPRP liés à l'application de la Loi sur l'accès à l'information.**

Réponse

Santé Canada a terminé une évaluation de son modèle de traitement et a repéré les étapes qui sont menées en même temps afin de s'assurer que le déroulement des activités reflète les dispositions de la Loi et permet une gestion plus efficace des demandes. Le nouveau modèle est sur le point d'être finalisé et Santé Canada en est à valider les modifications avec une autre institution gouvernementale.

2. **Santé Canada devrait cesser immédiatement de retarder le traitement des demandes classées comme étant « de nature délicate » et devrait mesurer le temps réel qui est nécessaire pour traiter ces demandes ainsi que tout retard qui en découle.**

Réponse

Santé Canada continuera d'améliorer l'efficacité de son processus de traitement des demandes afin de remédier aux retards qui en découlent, notamment grâce aux mesures suivantes :

- 1) amélioration du suivi interne des délais d'examen des demandes « de nature délicate » et des suites à donner;
- 2) prestation de séances d'information à l'intention des bureaux de première responsabilité (BPR) afin de mieux leur faire connaître le cadre législatif et le processus.

3. **Le bureau de l'AIPRP devrait examiner les critères qu'il utilise pour se prévaloir de prorogations en vertu du paragraphe 9(1) afin de s'assurer que ceux-ci sont raisonnables et légitimes.**

Réponse

Santé Canada en est à mettre à jour son document d'orientation à l'intention du personnel de l'accès à l'information afin de faire en sorte que l'utilisation de toutes les prorogations en vertu du paragraphe 9(1) soit appropriée et puisse être justifiée.

Santé Canada a mis en œuvre un processus interne qui exige de la part des analystes qu'ils consignent une justification détaillée pour toutes les prorogations.

4. **Santé Canada devrait continuer de chercher des solutions lui permettant de remédier efficacement aux problèmes de gestion des dossiers liés à la recherche de documents.**

Réponse

Santé Canada en est à déployer un SGDDI ministériel à titre de projet pilote d'ici mars 2009. Cela sera suivi d'un plan détaillé de mise en œuvre pour le reste du Ministère.

Le Ministère continuera à offrir des séances d'information à l'intention des BPR pour favoriser l'apprentissage et pour appuyer la gestion du processus d'accès à l'information, y compris la recherche rapide des documents.

- 5. Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.**

Réponse

Santé Canada a instauré la pratique de consigner les justifications et motifs détaillés des prorogations auxquelles l'institution a recours.

- 6. Le bureau de l'accès à l'information devrait présenter un avis au Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge une demande de plus de 30 jours, conformément au paragraphe 9(2).**

Réponse

Conformément au paragraphe 9(2), Santé Canada fournira un avis au Commissaire à l'information chaque fois que le Ministère prorogera une demande de plus de 30 jours. Le Ministère comprend que le Commissariat a établi à 77 p. 100 son taux de conformité pour 2007-2008.

Santé Canada fera en sorte que cette pratique soit adoptée uniformément par tout le personnel afin de se conformer parfaitement à ses obligations.

SANTÉ CANADA

Appendice A. Plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information

Tableau 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes peuvent faire référence à des demandes présentées avant 2007-2008.)

Constatations du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	13	1	1	0	11
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	2	0	1	0	1
Retard (présomption de refus)	13	7	1	1	4
Prorogation	23	14	0	0	9
Pas de document/ recherche incomplète	4	1	0	1	2
Frais	2	0	0	0	2
Autres	2	0	1	0	1
Total	59	23	4	2	30

Tableau 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes reportées des années précédentes)

Constatations du Commissariat au 31 mars 2008				
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée
Refus de communication (exception/exclusion)	5	4	1	0
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	0	0	0	0
Pas de document/ recherche incomplète	5	3	1	1
Retard (présomption de refus)	28	27	1	0
Prorogation	0	0	0	0
Frais	0	0	0	0
Autres	5	4	1	0
Total	43	38	4	1

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA

Rendement global en 2007-2008

Sous la moyenne : 2 étoiles

Le rendement de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a diminué en 2007-2008 concernant le traitement des demandes de communication. L'institution a reçu un plus faible nombre de nouvelles demandes, mais a dû faire face à une forte augmentation du nombre de pages à examiner comparativement à 2005-2006. Elle a aussi dû composer avec un roulement de personnel élevé en 2007-2008. Malgré cela, TPSGC a réussi à réduire de façon considérable son report de demandes des années précédentes, notamment le pourcentage des présomptions de refus par rapport à l'ensemble des demandes (de 33 p. 100 à 14 p. 100).

En 2007-2008, TPSGC a traité environ deux tiers des nouvelles demandes reçues dans les 30 jours, mais en raison de l'arriéré des demandes, le temps de traitement moyen a été de 126 jours.

Des inquiétudes ont aussi été soulevées au sujet de la sécurité de l'information, après que TPSGC a découvert, dans la première moitié de l'exercice 2007-2008, que des documents visés par une exception avaient été communiqués par inadvertance à cause d'un problème technique, problème qui a depuis été réglé.

TPSGC a élaboré un plan triennal d'amélioration de l'AIPRP qui vise à augmenter son rendement en matière de conformité avec les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. La mise en œuvre de ce plan, qui comporte des éléments prometteurs, a débuté au cours du quatrième trimestre faisant l'objet du présent examen. Comme il est mentionné plus haut, TPSGC est déjà parvenu à réduire l'arriéré des demandes de façon substantielle. Puisque la plupart des mesures prévues par le plan doivent être mises en œuvre après la période à l'étude, le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) a bon espoir de voir le rendement de TPSGC s'améliorer grandement en 2008-2009, dans la mesure où l'institution poursuivra la mise en œuvre de son plan et donnera suite aux recommandations contenues dans la présent rapport.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA

Facteurs pris en compte dans l'évaluation du rendement global

Volume de travail

- Diminution modérée du nombre de nouvelles demandes (- 30 p. 100), mais augmentation considérable du nombre de pages examinées (46 p. 100)

Temps de traitement des nouvelles demandes

- Dans les délais prescrits : 76 p.100
- Dans les 30 jours : 60 p.100
- Moyenne : 126 jours

Report de demandes

- Diminution importante du nombre de demandes reportées

Prorogations

- Parmi les nouvelles demandes, 53 p. 100 ont fait l'objet de prorogations en vertu du paragraphe 9(1).
- Durée des prorogations : moins de 90 jours pour la majorité
- Conformité avec le paragraphe 9(2) concernant l'avis de prorogation : 79 p. 100

Présomptions de refus

- 22,6 p. 100 des demandes nouvelles ou reportées étaient en présomption de refus (**note : F**).

Demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales

- Demandes considérées comme des priorités et traitées dans les 24 jours en moyenne

Demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales

- Préparation de dossiers de communication partiels pour les demandes exigeant des consultations avec d'autres institutions fédérales ou des tiers

Processus

- À améliorer : TPSGC doit prendre des mesures pour éviter les retards de traitement (de 6 à 11 jours en moyenne) des demandes de communication classées comme « présentant un intérêt » et « de première importance ».
- Préparation de dossiers de communication partiels dans le cas des demandes visant un grand nombre de documents ou en réponse à des plaintes déposées au Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat)

Leadership de la haute direction

- TPSGC a proposé un plan triennal d'amélioration de l'AIPRP pour augmenter son rendement relativement à la Loi.

Plaintes

- Le Commissariat a reçu 54 plaintes (sur un total de 849 demandes traitées, soit 6 p. 100) concernant le traitement des demandes par TPSGC.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) n'a jamais réussi à se conformer parfaitement à la *Loi sur l'accès à l'information* pour ce qui est du temps de traitement des demandes de communication, bien qu'après une note d'échec en 2002, ses résultats se soient considérablement améliorés jusqu'en 2006. Durant le dernier trimestre de 2006-2007, l'institution a connu une diminution de sa capacité à traiter les demandes de communication, ce qui a considérablement augmenté le nombre de demandes reportées à 2007-2008.

Tableau 1. Antécédents en matière de conformité

	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2008
Pourcentage de présomptions de refus (temps de traitement dépassant les délais prévus par la Loi)	–	–	17,7 %	7,3 %	9,7 %	22,6 %
Note	F	C	D	B	B	F

La section suivante résume les principaux défis liés au rendement auxquels TPSGC a dû faire face en 2007-2008 et les mesures prises pour améliorer son rendement. Elle donne également des renseignements de base sur les activités de TPSGC en matière d'accès à l'information durant cette période et contient une analyse de divers facteurs pris en compte dans l'évaluation de son rendement global sur une échelle de cinq étoiles. Le rapport se termine par plusieurs recommandations et les réponses de TPSGC à cet égard.

PRINCIPAUX DÉFIS LIÉS AU RENDEMENT EN 2007-2008

Volume de travail

- Report de demandes en présomption de refus (retardées au-delà des délais prescrits par la Loi)
- Important volume de travail attribuable aux demandes et aux consultations
- Présentation simultanée d'un grand nombre de demandes par un même demandeur

Ressources humaines

- Roulement élevé du personnel
- Pénurie de spécialistes expérimentés en matière d'accès à l'information
- Besoins en matière de formation
- Trop long processus de dotation en personnel, qui permet aux candidats retenus de recevoir des offres d'autres institutions fédérales avant celle de TPSGC.

Gestion des documents et TI

- Incident en matière de sécurité lié à la communication d'information par inadvertance en raison d'un problème technique survenu lors de la création d'un dossier en format électronique
- Manque d'espace pour les dossiers du bureau de l'accès à l'information causé par l'accumulation des dossiers des années précédentes

PRINCIPALES MESURES LIÉES AU RENDEMENT EN 2007-2008

Ressources humaines

- Embauche de consultants pour le traitement de dossiers
- Création d'un nouveau poste de gestionnaire pour partager le volume de travail

Plan triennal d'amélioration de l'AIPRP

- Réduction de l'arriéré des demandes en retard
- Augmentation des ressources humaines et de la capacité organisationnelle
- Amélioration de la surveillance du rendement et de la productivité
- Amélioration de l'environnement de travail
- Modernisation de l'infrastructure des TI
- Obtention de fonds supplémentaires

EN CHIFFRES

En 2007-2008, le volume de demandes de communication adressées à TPSGC a diminué comparativement à 2005-2006, comme le démontre le tableau 2. Toutefois, le nombre de pages examinées par l'institution a considérablement augmenté au cours de la même période.

Tableau 2. Demandes reçues et traitées et nombre de pages examinées

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Changement depuis 2005-2006
Demandes reçues	832	869	586	- 30 %
Demandes traitées	809	815	700	- 13 %
Nombre de pages examinées pour les demandes traitées	295 421	329 691	431 980	+ 46 %
Nombre moyen de pages examinées par demande traitée	365	405	617	+ 69 %

TPSGC a reçu 586 nouvelles demandes en 2007-2008 et a reporté 263 demandes de 2006-2007 (dont 86 en présomption de refus), pour un total de 849 demandes. L'institution a traité 76 p. 100 des nouvelles demandes dans les délais prévus par la Loi, à savoir dans les 30 jours ou selon les prorogations prévues à l'article 9. Environ 60 p. 100 des demandes ont été traitées dans les 30 jours. TPSGC a déclaré qu'en moyenne, il avait fallu 126 jours de travail pour traiter une demande.

TPSGC a fait des progrès importants relativement au report de présomptions de refus de 2006-2007. Toutefois, son ratio de présomptions de refus (soit le pourcentage de nouvelles demandes et de demandes reportées de 2006-2007 qui ont été déclarées des présomptions de refus) se chiffre à 22,6 p. 100. Ce ratio a valu à TPSGC la note F sur l'échelle de notation que le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) utilise depuis de nombreuses années pour évaluer le rendement des institutions, mais qu'il entend abandonner dorénavant.

Le Commissariat a reçu 54 plaintes contre TPSGC en 2007-2008, dont 12 concernaient des présomptions de refus. De ces 12 plaintes, 9 ont été réglées (le Commissariat les a jugées fondées et l'institution les a réglées à la satisfaction du Commissaire), 2 ont été abandonnées et 1 est en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

Outre les demandes de communication, TPSGC a reçu 276 demandes de consultation de la part d'autres institutions fédérales, ce qui a représenté 24 801 pages de plus à examiner (soit 5 p. 100 du nombre total de pages à examiner pour l'année).

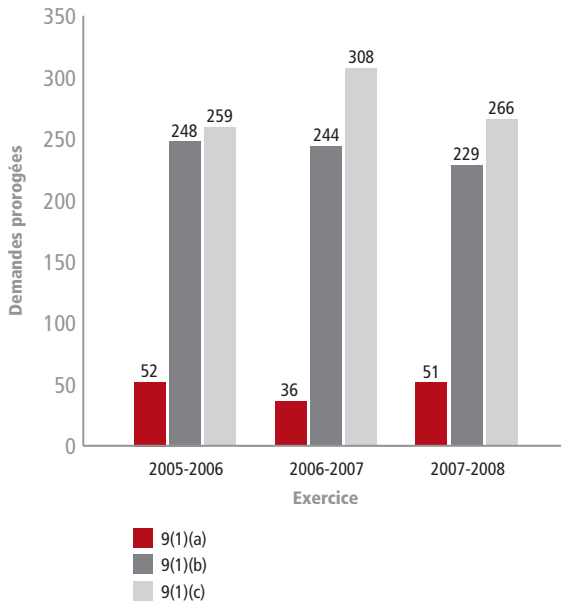
ÉVALUATION DU RENDEMENT DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE COMMUNICATION

L'évaluation faite par le Commissariat du rendement des institutions fédérales en matière de traitement des demandes de communication se fonde sur la capacité des institutions à respecter les délais prescrits par la Loi et sur les pratiques susceptibles d'influencer la durée du traitement, tel le recours à des prorogations aussi courtes que possible. Le Commissariat a également vérifié si chaque institution avait justifié par écrit les prorogations auxquelles elle avait eu recours.

Prorogations

Si l'on tient compte des trois catégories de prorogations prévues au paragraphe 9(1), puisque plus d'une raison peut être invoquée à l'appui d'une prorogation, on remarque que le recours aux prorogations par TPSGC est resté relativement au même niveau durant les dernières années, comme le démontre la figure 1. En 2007-2008, l'institution a prorogé 53 p. 100 des nouvelles demandes reçues.

Figure 1. Nombre de prorogations en vertu du paragraphe 9(1)



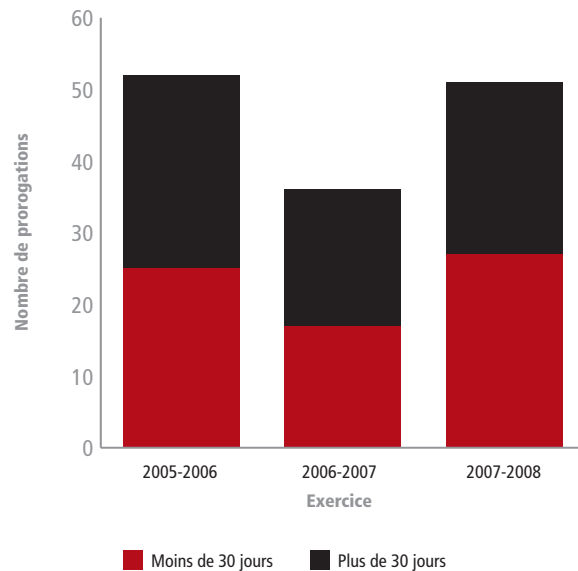
Le système de gestion des demandes dont dispose TPSGC n'a pu produire une information détaillée quant à la durée des prorogations auxquelles l'institution a eu recours dans chacune des trois catégories prévues au paragraphe 9(1) (voir les figures 2, 3 et 5). Les données étaient plutôt classées selon deux grands paramètres : « moins de 30 jours » et « plus de 30 jours ». Toutefois, toutes catégories confondues, 60 p. 100 des prorogations allaient de 31 à 90 jours et 27 p. 100, de 91 à 120 jours. Ces chiffres ont été confirmés par l'examen que le Commissariat a effectué pour en apprendre davantage sur l'utilisation des prorogations par le bureau de l'AIPRP, lequel a porté sur les avis que TPSGC, à l'instar de toutes les institutions fédérales, doit envoyer au Commissaire à l'information en vertu du paragraphe 9(2) chaque fois qu'il a recours à une prorogation de plus de 30 jours.

En 2007-2008, le Commissaire a reçu 211 avis de prorogation de TPSGC pour 266 demandes prorogées au-delà de 30 jours. Cela représente un taux de conformité avec le paragraphe 9(2) de 79 p. 100.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

Le nombre de nouvelles demandes pour lesquelles TPSGC a eu recours à des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a) – recherche d'un grand nombre de documents et entrave au fonctionnement de l'institution – est demeuré stable par rapport à 2005-2006, comme le démontre la figure 2.

Figure 2. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a)

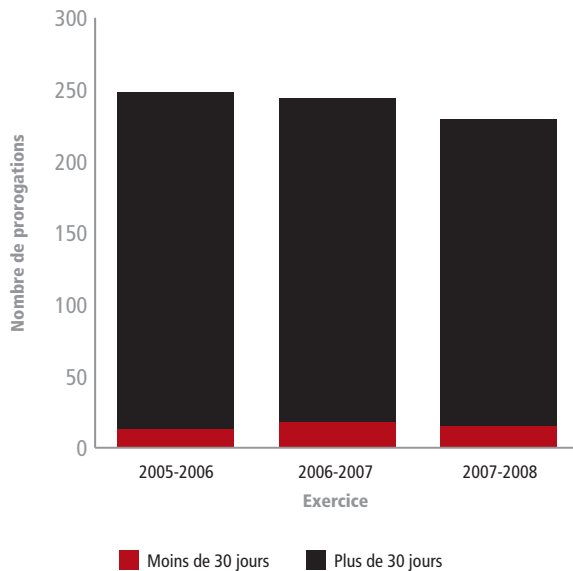


TPSGC établit la durée des prorogations suivant une estimation du délai nécessaire pour la recherche ou d'après le volume de documents, ou les deux. Il incombe aux bureaux de première responsabilité d'informer le plus rapidement possible le bureau de l'accès à l'information si la recherche de documents entravera leur fonctionnement. Le bureau de l'accès à l'information a alors recours aux prorogations nécessaires et en informe les demandeurs.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b)

Le nombre de nouvelles demandes pour lesquelles TPSGC a eu recours à des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b) – consultations – est demeuré stable par rapport à 2005-2006, comme le démontre la figure 3.

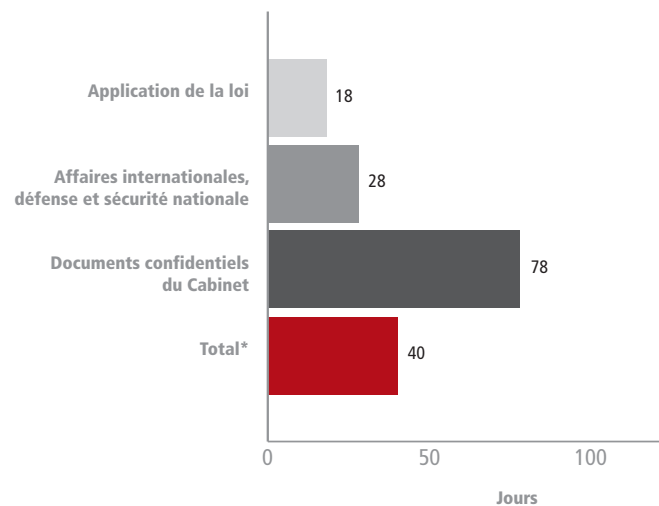
Figure 3. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)b



TPSGC établit la durée de ces prorogations selon divers facteurs, tels que le volume de documents ainsi que le nombre et la nature des institutions à consulter. La durée de la vaste majorité des prorogations auxquelles TPSGC a eu recours était de plus de 30 jours. Grâce à un examen des avis de prorogation de TPSGC, le Commissariat a constaté que la majorité des prorogations variaient de 31 à 90 jours, suivies par les prorogations allant de 91 à 120 jours.

TPSGC a soutenu qu'il est difficile d'évaluer de façon précise la durée des prorogations requises pour la conduite de consultations auprès d'autres institutions fédérales. En conséquence, TPSGC court le risque que les demandes tombent dans la catégorie des présomptions de refus, si les consultations ne sont pas terminées dans les délais prévus. En moyenne, 40 jours ont été nécessaires pour recevoir une réponse aux demandes de consultation et 78 jours pour recevoir une réponse du Bureau du Conseil privé concernant des documents confidentiels du Cabinet (voir la figure 4).

Figure 4. Temps de réponse moyen pour les consultations auprès des autres institutions fédérales en 2007-2008

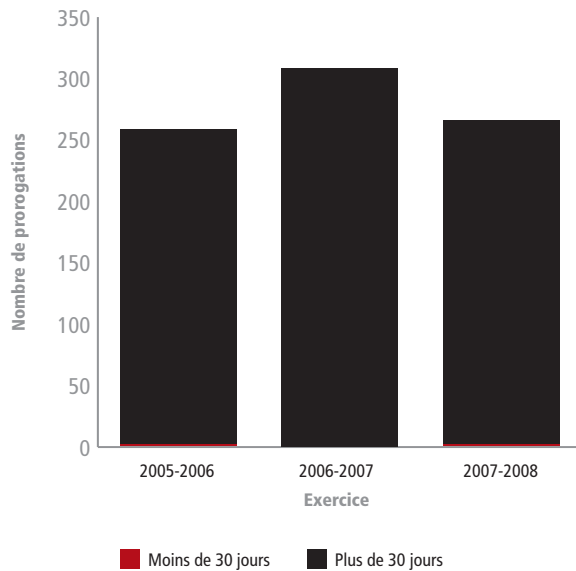


* « Total » désigne le temps de réponse moyen pour toutes les consultations et non seulement celles qui sont indiquées dans le graphique.

Prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)c

Le nombre de nouvelles demandes pour lesquelles TPSGC a eu recours à des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)c – consultations de tiers – est demeuré stable par rapport à 2005-2006, comme le démontre la figure 5. En raison de la nature de l'information qu'elle détient, y compris des renseignements commerciaux de nature délicate, l'institution doit régulièrement consulter des tiers dans le traitement des demandes de communication. TPSGC a affirmé que la consultation de tiers pouvait occasionner des retards, puisque ceux-ci n'ont guère de raisons de répondre dans un délai raisonnable. Cette affirmation se trouve corroborée par le fait que toutes les prorogations auxquelles TPSGC a eu recours en vertu de l'alinéa 9(1)c en 2007-2008 excédaient 30 jours, d'autant plus que la Loi permet un délai de 50 jours pour les consultations de tiers. Grâce à son examen des avis de prorogation de TPSGC, le Commissariat a constaté que la majorité des prorogations variaient de 31 à 90 jours, suivies par les prorogations allant de 91 à 120 jours.

Figure 5. Durée des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)c



Dans l'intérêt du service aux clients, TPSGC envisage la communication partielle de renseignements lorsqu'une prorogation aux fins d'une consultation d'une institution fédérale ou d'un tiers vise une longue période ou lorsqu'il est possible que les délais ne soient pas respectés. TPSGC prévoit également la communication partielle dans le cas des demandes visant un grand nombre de documents ou en réponse à des plaintes déposées au Commissariat. L'institution a fait remarquer qu'elle fait également savoir aux demandeurs que d'autres renseignements pourraient leur être transmis à l'issue de consultation en cours, qu'ils seront informés du résultat des consultations même si

aucune autre information ne peut leur être communiquée et qu'ils ont le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus. Le Commissariat recommande à TPSGC de procéder aux communications partielles le plus tôt possible au cours du processus.

Des 54 plaintes reçues par le Commissariat contre TPSGC en 2007-2008, 15 portaient sur l'utilisation de prorogations par TPSGC. De ces 15 plaintes, 7 ont été résolues, 1 n'était pas fondée et 7 sont en cours. Voir le tableau 1 de l'appendice A à ce sujet.

Divulgence proactive

Le bureau de l'accès à l'information de TPSGC fournit un service d'examen informel à diverses unités administratives au sein de l'organisation (généralement les directions des ressources humaines, de la vérification et de l'évaluation ainsi que des biens immobiliers) pour les aider à répondre plus rapidement aux demandes de renseignements, notamment les rapports de vérification interne.

Classement des demandes

TPSGC classe systématiquement chaque demande reçue dans l'une ou l'autre des trois catégories suivantes : « demandes courantes » (demandes qui ne présentent pas de défi particulier – 59 p. 100 ou 348 demandes en 2007-2008); « demandes présentant un intérêt » (qui sont délicates ou qui intéressent le cabinet du sous-ministre ou du ministre – 39 p. 100 ou 232 demandes); et « demandes de première importance » (très délicates et pouvant nécessiter des produits de communication – 2 p. 100 ou 6 demandes)¹⁶. Le modèle de traitement de TPSGC prévoyait cinq jours civils pour permettre l'examen des demandes « présentant un intérêt » par les cabinets du sous-ministre et du ministre; sept jours civils sont prévus pour l'examen des demandes « de première importance ».

Note :

16 Les conclusions d'une enquête menée par le Commissariat sur une plainte déposée par l'Association canadienne des journaux contre toutes les institutions fédérales au sujet de l'existence de règles spéciales pour le traitement de demandes faites par les médias visent la période allant du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2005. Au cours de l'enquête, le Commissariat a constaté que TPSGC faisait partie des institutions qui classaient les demandes de communication comme étant « de nature délicate ».

Le nombre de jours alloué est passé à six jours ouvrables en 2008-2009. TPSGC a déclaré que 60,6 p. 100 des demandes « présentant un intérêt » et « de première importance » ont été examinées par la haute direction dans les cinq ou sept jours prévus. Pour ce qui est des demandes non examinées dans les délais prévus, respectivement 6,1 jours et 11,4 jours en moyenne ont été nécessaires en 2007-2008 pour leur examen. Toutefois, TPSGC a déclaré que la plupart de ces demandes ont été traitées dans les délais ou avaient déjà été jugées en présomption de refus. Pour un petit nombre de demandes, le classement a nui à la communication de l'information au point de causer un retard.

TPSGC a également déclaré que le classement de demandes comme « présentant un intérêt » et « de première importance » se faisait principalement au cas par cas et, parfois, pour un type ou une catégorie de demandes en particulier, comme les demandes concernant les commandites pendant le scandale auquel elles ont donné lieu.

Le Commissariat est d'avis que le processus global d'examen pour les demandes « présentant un intérêt » ou « de première importance » ne devrait d'aucune façon retarder le processus.

Plan d'amélioration de l'AIPRP

En novembre 2007, TPSGC a commencé à mettre en œuvre un plan d'amélioration de l'AIPRP afin d'augmenter sa capacité à traiter les demandes de communication dans les délais prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. L'institution a indiqué qu'elle prévoit mettre en place certaines initiatives particulières en 2008-2009 et même atteindre un rendement de haut niveau durant cet exercice. Le plan s'articule autour de cinq grands axes : (1) réduction de l'arriéré des demandes en retard; (2) augmentation des ressources humaines et de la capacité organisationnelle; (3) amélioration de la surveillance du rendement et de la productivité; (4) modernisation de l'infrastructure des TI; et (5) amélioration de l'environnement de travail. Le Commissariat accueille ce plan comme étant une étape décisive dans la bonne direction et est d'avis qu'il produira des résultats positifs, s'il est mis en œuvre comme prévu.

Recrutement et formation

Le recrutement et la formation du personnel du bureau de l'accès à l'information continuent de présenter un défi pour TPSGC. Le personnel de TPSGC a rapporté que les initiatives d'amélioration du rendement instaurées au cours des années précédentes se sont révélées inefficaces. Par exemple, le Programme de perfectionnement de l'AIPRP, qui vise à faciliter le recrutement chaque année de deux candidats ayant une formation de niveau postsecondaire, est en vigueur depuis octobre 2006, mais il n'a guère donné de résultats probants, puisque les mesures de dotation visant l'embauche de nouveaux employés au titre de ce programme ont été reportées en raison d'autres priorités. De même, l'équipe de formation affectée à la formation et à l'encadrement des nouveaux employés et des employés subalternes de l'AIPRP a été jugée inefficace et a été démantelée parce que la formation n'était pas structurée. Un nouveau Programme de perfectionnement de l'AIPRP est en voie d'élaboration dans le cadre du plan d'amélioration de l'AIPRP. Tous les employés qui participeront à ce programme devront réussir le Programme de certification en AIPRP de l'Université de l'Alberta. TPSGC a aussi permis à son personnel d'en suivre les cours sur une base facultative.

Consultations par d'autres institutions fédérales

TPSGC a déclaré traiter les demandes de consultation provenant d'autres institutions fédérales dès la réception et dans un délai de 24 jours en moyenne.

Justification des prorogations

Dans son questionnaire qui visait à établir la fiche de rendement, le Commissariat a demandé aux institutions fédérales si elles inscrivait au dossier les motifs des prorogations auxquelles elles avaient recours en vertu du paragraphe 9(1). TPSGC a déclaré que les agents de l'accès à l'information ne consignent pas systématiquement dans le système de gestion des demandes les justifications des prorogations ou les facteurs pris en compte. Pour vérifier cette déclaration, le Commissariat a examiné ses dossiers d'enquête portant sur neuf plaintes relatives à l'utilisation de prorogations par TPSGC. (Le Commissariat a fermé ces dossiers après le règlement des plaintes en 2007-2008; voir le tableau 2 de l'appendice A à ce sujet.) Le Commissariat a constaté que TPSGC avait consigné les prorogations dans son système de gestion des demandes au moment du traitement, sans toutefois les justifier dans tous les cas.

RECOMMANDATIONS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION ET RÉPONSES DE L'INSTITUTION

1. **TPSGC devrait cesser immédiatement de retarder le traitement des demandes classées comme « présentant un intérêt » ou « de première importance » et devrait mesurer le temps réel nécessaire pour traiter ces demandes ainsi que tout retard qui en découle.**

Réponse

TPSGC a mis en place des procédures pour éviter de retarder le traitement des demandes de communication, y compris celles qui sont classées comme « présentant un intérêt » et « de première importance ».

À cette fin, on alloue maintenant 6 jours ouvrables pour l'examen de telles demandes par les cabinets des sous-ministres adjoints, du sous-ministre et du ministre. Le respect de la ligne directrice en ce domaine fait l'objet d'une surveillance par la direction de l'AIPRP, qui en rend compte régulièrement à la haute direction.

2. **Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de TPSGC devrait adopter des mesures pour la saisie de données ou l'établissement de rapports dans son système de gestion des demandes qui permettraient de suivre la durée des prorogations de plus de 30 jours, comme le demandait le Commissariat dans son questionnaire de 2007-2008.**

Réponse

Le système de gestion des demandes – Access Pro Case Management (APCM), en l'occurrence – suit bien la durée des prorogations de plus de 30 jours, mais ne peut pas générer les données précises qui étaient demandées. Il aurait fallu faire l'opération manuellement.

De par la nature de son mandat, TPSGC doit souvent proroger les délais prévus par la Loi en raison des consultations auprès de ministères clients ou de tiers qui s'imposent puisque les documents concernent généralement des activités d'approvisionnement et contiennent des renseignements commerciaux de nature délicate sur des tierces parties.

La direction de l'AIPRP contactera le fournisseur pour voir s'il serait possible de créer de nouveaux types de rapports de manière à générer les données précises demandées par le Commissariat en ce qui concerne les prorogations.

3. **TPSGC devrait pleinement mettre en œuvre les initiatives énoncées dans son plan d'amélioration de l'AIPRP durant la prochaine période d'examen, ou au moins s'assurer qu'elles sont avancées, et doit être en mesure de démontrer les progrès accomplis ainsi que les résultats atteints.**

Réponse

La direction de l'AIPRP de TPSGC continuera de mettre en œuvre les initiatives énoncées dans son plan d'amélioration de l'AIPRP en 2008-2009 et 2009-2010.

L'appendice B contient un rapport d'étape faisant état des mesures qui ont été ou seront prises dans le cadre du plan d'amélioration de l'AIPRP, accompagnées des dates d'achèvement.

4. **Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.**

Réponse

La direction de l'AIPRP donnera suite à cette recommandation et mettra en place des procédures pour qu'elle soit systématiquement mise en œuvre.

5. **Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.**

Réponse

La direction de l'AIPRP de TPSGC a déjà mis en place des procédures à cette fin. Le modèle de l'avis de prorogation comprend une copie pour le Commissaire à l'information. La direction de l'AIPRP rappellera à ses employés l'importance de se conformer à la Loi en avisant le Commissaire à l'information de toute prorogation au-delà de 30 jours et veillera à ce que les avis soient transmis.

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA

Appendice A. Plaintes déposées auprès du Commissariat à l'information

Tableau 1. Plaintes reçues en 2007-2008

(Ces plaintes peuvent faire référence à des demandes présentées avant 2007-2008.)

Constatations du Commissariat au 27 novembre 2008					
Type de plainte	Reçue en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée	En cours
Refus de communication (exception/exclusion)	16	0	2	1	13
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	1	0	1	0	0
Retard (présomption de refus)	12	9	0	2	1
Prorogation	15	7	1	0	7
Pas de document/ recherche incomplète	5	0	1	0	4
Frais	2	0	0	2	0
Autres	3	1	0	0	2
Total	54	17	5	5	27

Tableau 2. Dossiers fermés en 2007-2008

(Nouvelles plaintes reçues en 2007-2008 et plaintes reportées des années précédentes)

Constatations du Commissariat au 31 mars 2008				
Type de plainte	Close en 2007-2008	Réglée	Non fondée	Abandonnée
Refus de communication (exception/exclusion)	17	9	5	3
Exclusion, document confidentiel du Cabinet	1	0	1	0
Retard (présomption de refus)	5	5	0	0
Prorogation	9	9	0	0
Pas de document/ recherche incomplète	13	4	6	3
Frais	0	0	0	0
Autres	4	0	2	2
Total	49	27	14	8

TPSGC – Appendice B. Stratégies du plan d'amélioration de l'AIPRP

Activité	Dates cibles		État d'avancement	Date d'achèvement
	Début	Fin		
I. RÉDUCTION DE L'ARRIÉRE DE DEMANDES EN RETARD				
<ul style="list-style-type: none"> Élimination de l'arriéré 	Janv. 2008	31 mars 2008	<ul style="list-style-type: none"> Réduction de l'arriéré de demandes en retard (155 400 pages examinées), ce qui permettra à TPSGC d'atteindre un niveau de conformité de 95 % en 2008-2009 	31 mars 2008
II. AUGMENTATION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CAPACITÉ ORGANISATIONNELLE				
Augmentation du nombre de consultants en AIPRP				
<ul style="list-style-type: none"> Recrutement de deux consultants en AIPRP pour réduire l'arriéré 	Déc. 2007	Déc. 2007	<ul style="list-style-type: none"> Commande subséquente concernant deux nouveaux consultants 	17 déc. 2008
<ul style="list-style-type: none"> Prorogation du contrat de deux consultants recrutés pour la réduction de l'arriéré 	Déc. 2007	Janv. 2008	<ul style="list-style-type: none"> Prorogation de la commande subséquente relative aux deux consultants jusqu'à la fin de mars 2008 	4 janv. 2008
<ul style="list-style-type: none"> Recrutement de sept consultants en AIPRP par voie de marché concurrentiel et de services d'aide temporaire 	Déc. 2007	Mars 2008	<ul style="list-style-type: none"> Sept consultants recrutés dans le cadre de services d'aide temporaire et de deux marchés concurrentiels attribués en mars 2008 (cela comprend les quatre consultants mentionnés plus haut) Deux consultants supplémentaires recrutés en juin et en juillet 2008 	7 avr. 2008
Augmentation du nombre d'agents de l'AIPRP de niveau PM-04				
<ul style="list-style-type: none"> Premier concours pour pourvoir six postes de niveau PM-04 <ul style="list-style-type: none"> - Embauche d'un expert-conseil en dotation - Mise au point d'outils d'évaluation - Évaluation des candidats - Nomination des candidats retenus 	Janv. 2008 Janv. 2008 Mars 2008 Avril 2008	Janv. 2008 Févr. 2008 Mars 2008 Avril 2008	<ul style="list-style-type: none"> Concours annoncé en déc. 2007 et fermé le 28 janv. 2008 Outils d'évaluation élaborés en mars 2008 Évaluation des candidats en mai et en juin – quatre candidats retenus – trois ont été recrutés et un a refusé l'offre d'emploi 	30 juin 2008
<ul style="list-style-type: none"> Deuxième concours pour pourvoir cinq postes de niveau PM-04 <ul style="list-style-type: none"> - Embauche d'un expert-conseil en dotation - Mise au point d'outils d'évaluation - Évaluation des candidats - Nomination des candidats retenus 	Mars 2008 Mars 2008 Mai 2008 Juin 2008	Mars 2008 Avril 2008 Mai 2008 Juin 2008	<ul style="list-style-type: none"> Concours annoncé et fermé le 20 juin 2008 Expert-conseil en dotation embauché en juillet 2008 Élaboration des outils d'évaluation en cours 	
<ul style="list-style-type: none"> Dotation cyclique <ul style="list-style-type: none"> - Concours pour deux postes de niveau PM-02 - Concours pour trois postes de niveau PM 03 - Concours pour trois postes de niveau CR 04 	Mai 2008	Déc. 2009	<ul style="list-style-type: none"> Concours annoncé et fermé en juin et en août 2008 Élaboration des outils d'évaluation par l'expert-conseil en dotation 	
Examen organisationnel de la direction de l'AIPRP				
<ul style="list-style-type: none"> Examen organisationnel <ul style="list-style-type: none"> - Attribution du contrat - Examen et analyse - Présentation du rapport 	Janv. 2008 Janv. 2008 Mars 2008	Janv. 2008 Mars 2008 Mars 2008	<ul style="list-style-type: none"> Aucune firme d'experts-conseils n'a fait de proposition PE signé avec les Services conseils du gouvernement en mai 2008 Entrevues et sondage auprès du personnel terminés en mai et en juin 2008 Analyse comparative menée auprès d'autres institutions fédérales en juillet et en août 2008 Rapport provisoire présenté en septembre 2008 	
<ul style="list-style-type: none"> Élaboration et mise en œuvre d'une nouvelle structure organisationnelle, y compris les pratiques exemplaires 	Mars 2008	Mai 2008	<ul style="list-style-type: none"> Pas encore commencés 	

Activité	Dates cibles		État d'avancement	Date d'achèvement
	Début	Fin		
Formation et perfectionnement des agents de l'AIPRP				
<ul style="list-style-type: none"> Programme d'accréditation en AIPRP de l'Université de l'Alberta 	Sept. 2008	En cours	<ul style="list-style-type: none"> Fait partie des plans d'apprentissage individuels établis en mai 2008 Onze agents de l'AIPRP inscrits pour la session d'hiver 	En cours
<ul style="list-style-type: none"> Révision du Programme de perfectionnement de l'AIPRP 	Avril 2008	Juin 2008	<ul style="list-style-type: none"> Programme révisé afin d'y intégrer les agents de l'AIPRP nouveaux et en poste des niveaux PM-01 à PM-03 Présentation du programme révisé aux RH aux fins d'examen et de commentaires le 1^{er} mai 2008 Commentaires incorporés et nouvelle présentation aux RH aux fins d'examen final et d'approbation le 23 juin 2008 Approbation du Programme de perfectionnement de l'AIPRP le 15 décembre 2008 Par conséquent, les candidats choisis à l'issue des processus de dotation PM-2 et PM-3 en feront partie 	Déc. 2008
III. AMÉLIORATION DE LA SURVEILLANCE DU RENDEMENT ET DE LA PRODUCTIVITÉ				
<ul style="list-style-type: none"> Nouvelle politique de « tolérance zéro » 	Janv. 2008	Janv. 2008	<ul style="list-style-type: none"> Politique présentée au comité stratégique de TPSGC le 14 juillet 2008 et immédiatement mise en œuvre La politique sera incorporée à la politique ministérielle 002 sur l'AIPRP, qui sera révisée d'ici le 31 mars 2009 	14 juil. 2008
<ul style="list-style-type: none"> Délégation de pouvoirs 	Avril 2008	30 juin 2008	<ul style="list-style-type: none"> Projet de délégation des pouvoirs relatifs à l'AIPRP aux chefs et aux agents de l'AIPRP envoyé aux Finances en août 2008 aux fins d'approbation par le ministre 	
Rapports sur le rendement à la haute direction				
<ul style="list-style-type: none"> Rapport hebdomadaire sur l'AIPRP 	Févr. 2008	Hebdomadaire	<ul style="list-style-type: none"> Objectifs relatifs au respect des délais et au nombre de dossiers traités par agents énoncés dans le rapport hebdomadaire sur l'AIPRP présenté au SMA de la DGSMP et au cabinet du sous-ministre 	En cours
<ul style="list-style-type: none"> Respect par les BPR des délais prévus pour la recherche des documents 	Févr. 2008	Trimestriel	<ul style="list-style-type: none"> Rapport de 2007-2008 sur le respect des délais par les BPR achevé en juin 2008 et présenté au comité stratégique de TPSGC le 14 juillet 2008 Rapport sur le respect des délais par les BPR pour le premier trimestre de 2008-2009 achevé en août 2008 Rapport sur le respect des délais par les BPR pour le deuxième trimestre de 2008-2009 achevé en nov. 2008 Les statistiques semestrielles seront présentées au comité en janvier-février 2009 	En cours
<ul style="list-style-type: none"> Respect par les cadres supérieurs des délais établis concernant les demandes « présentant un intérêt » 	Févr. 2008	Semestriel	<ul style="list-style-type: none"> Le rapport semestriel sur le respect des délais pour 2008-2009 sera présenté au comité en novembre 2008 	En cours

Activité	Dates cibles		État d'avancement	Date d'achèvement
	Début	Fin		
Examen des politiques, procédures et documents de formation touchant l'AIPRP				
• Traitement des demandes « présentant un intérêt »	Mai 2008	30 juin 2008	<ul style="list-style-type: none"> Les cabinets du sous-ministre et du ministre ont proposé en avril 2008 d'inclure un examen par le SMA dans le processus de traitement des demandes « présentant un intérêt » Version améliorée présentée au comité le 14 juillet 2008 et immédiatement mise en œuvre 	14 juil. 2008
• Politique ministérielle 002 sur l'AIPRP	Nov. 2008	Mars 2009	<ul style="list-style-type: none"> La politique ministérielle 002 sera révisée en fonction des directives du SCT sur l'AIPRP; la mise en œuvre est attendue pour le 	1 ^{er} avril 2009
• Politique ministérielle 014 sur la protection des renseignements personnels et privés sur les lieux de travail	Sept. 2008	Mars 2009	<ul style="list-style-type: none"> Politique ministérielle 014 examinée et révisée afin de refléter les changements organisationnels à TPSGC; aucune modification supplémentaire requise 	7 oct. 2008
• Politique ministérielle sur l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée	Nov. 2008	Mars 2009	<ul style="list-style-type: none"> La politique ministérielle sur l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée doit être révisée en fonction des directives du SCT sur l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée, qui doit être mise en œuvre le 1^{er} avril 2009 	
• Formation sur l'AIPRP pour les employés de TPSGC	Déc. 2008	Mars 2009		
• Formation sur la liaison concernant l'AIPRP	Déc. 2008	Mars 2009		
• Manuel de sécurité de l'AIPRP	Avril 2009	Mars 2010		
• Procédures de l'agent de l'AIPRP	Avril 2009	Mars 2010		
• Manuel sur la liaison concernant l'AIPRP	Avril 2009			
IV. MODERNISATION DE L'INFRASTRUCTURE DES TI				
• Nouveau matériel informatique	Janv. 2008	31 mars 2008	<ul style="list-style-type: none"> Nouveaux ordinateurs achetés en janvier 2008 	
<ul style="list-style-type: none"> Logiciel APCM – Mise à niveau du système de suivi des demandes d'AIPRP - Améliorer la fonction de correspondance - Améliorer la capacité de création de rapports statistiques et les fonctionnalités pour les utilisateurs 		Déc. 2007 Juin 2008	<ul style="list-style-type: none"> Terminé le 16 janvier 2008 Plusieurs versions du logiciel APCM ont été mises à l'essai d'avril à septembre et ont été rejetées en raison de défaillances critiques. Une nouvelle version est mise à l'essai, et sa mise en œuvre est prévue pour janvier 2009, si le produit est acceptable. 	
• Mise à jour du système d'imagerie électronique des documents Laserfiche – adoption de la version 7.2 en réponse aux commentaires des usagers et aux préoccupations en matière de sécurité		Juin 2008	<ul style="list-style-type: none"> Test terminé en mai 2008 Mise en œuvre en janvier 2009 après l'attribution du contrat 	

Activité	Dates cibles		État d'avancement	Date d'achèvement
	Début	Fin		
V. AMÉLIORATION DE L'ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL				
<ul style="list-style-type: none"> Nettoyage des bureaux – dossiers et documents protégés 	Déc. 2007	Mai 2008	<ul style="list-style-type: none"> Collecte de boîtes par le service central des dossiers en cours Deux CR-4 ont été embauchés en juin 2008 et aident au rangement des dossiers. 	En cours
<ul style="list-style-type: none"> Cercle de qualité de l'AIPRP 	Avril 2008	Juin 2008	<ul style="list-style-type: none"> Deux employés se sont portés volontaires pour représenter le personnel au cercle de qualité. Première réunion tenue le 18 juin 2008 afin de discuter du mandat, etc. Mandat établi en juin 2008 	En cours
<ul style="list-style-type: none"> Réaménagement des bureaux <ul style="list-style-type: none"> - Construction d'étagères mobiles pour les dossiers - Reconfiguration des postes de travail - Achat de nouvelles chaises 	Mars 2008	Oct. 2008	<ul style="list-style-type: none"> Réunion sur le lancement du projet tenue le 31 mars 2008 avec les Services ministériels Étagères mobiles construites à la fin septembre 2008 Postes de travail reconfigurés et nouvelles chaises livrées le 14 octobre 2008 	14 oct. 2008

LISTE DES RECOMMANDATIONS

AU SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR :

Recommandation 1

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les institutions intéressées,

- a. évalue les pratiques des institutions fédérales en matière de gestion de l'information;
- b. élabore un plan d'action visant à corriger les lacunes des institutions fédérales en matière de gestion de l'information;
- c. mesure régulièrement le rendement des institutions fédérales sur le plan de l'application de pratiques efficaces en matière de gestion d'information;
- d. veille à ce que les institutions fédérales soient dotées des ressources nécessaires pour élaborer et maintenir des pratiques efficaces en matière de gestion de l'information.

Recommandation 2

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore et maintienne un programme de formation d'avant-garde sur les pratiques de gestion de l'information en l'adaptant aux besoins du régime d'accès à l'information.

Recommandation 3

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, à partir de l'exercice 2010-2011, rassemble d'autres données statistiques annuelles, concernant :

- a. le nombre de pages examinées pour les demandes de communication, au total et en moyenne par demande;
- b. le nombre de pages examinées pour les demandes de consultation reçues, au total et en moyenne par consultation;
- c. le nombre de pages communiquées en partie ou en totalité;
- d. le nombre de demandes traitées dans les délais prescrits;
- e. la durée moyenne de traitement d'une demande de communication.

Recommandation 4

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor apporte des éclaircissements concernant la méthode de déclaration des prorogations de délai et, à compter de l'exercice 2010-2011, qu'il subdivise les exigences de déclaration visant les prorogations selon les catégories suivantes :

- a. le nombre de demandes prorogées en vertu de l'article 9;
- b. la durée de prorogation pour chaque motif de prorogation (recherche, consultations, tiers) :
 - i. moins de 30 jours;
 - ii. 30-60 jours;
 - iii. 61-90 jours;
 - iv. 91-120 jours;
 - v. 121-150 jours;
 - vi. 151-180 jours;
 - vii. 181-210 jours;
 - viii. 211-250 jours;
 - ix. plus de 250 jours, en multiples de 50 jours.
- c. pour chaque motif de prorogation (recherche, consultations, tiers), la durée moyenne réelle de réponse.

Recommandation 5

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor rassemble, à compter de l'exercice 2010-2011, des données statistiques annuelles sur les consultations en vertu des alinéas 9(1)*b*) et 9(1)*c*) :

- a. concernant les demandes de consultation adressées à d'autres institutions fédérales :
 - i. le nombre de demandes de consultation transmises;
 - ii. le nombre de demandes de consultation obligatoires transmises en vertu de :
 - 1) l'article 15;
 - 2) l'article 16;
 - 3) l'article 69;
 - iii. le nombre de pages transmises pour examen;
 - iv. la durée moyenne d'attente pour une réponse;
 - 1) pour l'ensemble;
 - 2) pour les consultations obligatoires;
- b. concernant les demandes de consultation reçues d'autres institutions fédérales :
 - i. le nombre de demandes de consultation reçues;
 - ii. le nombre de pages examinées;
 - iii. le délai moyen de réponse;
- c. concernant les demandes de consultation adressées à des tiers (en vertu des alinéas 9(1)*b*) et 9(1)*c*) :
 - i. le nombre de demandes de consultations transmises;
 - ii. la durée moyenne d'attente pour une réponse.

Recommandation 6

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec les institutions concernées, évalue l'ampleur des consultations entre institutions fédérales – y compris les consultations obligatoires aux termes des articles 15, 16 et 69 de la Loi – et leurs répercussions sur le volume de travail de ces institutions en vue d'affecter les ressources nécessaires à cette fonction.

Recommandation 7

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec les institutions et organismes concernés, élabore et mette en œuvre, dans les plus brefs délais, un plan d'action intégré visant les ressources humaines pour résorber la pénurie actuelle du personnel des unités d'accès à l'information.

Recommandation 8

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor accélère l'examen, l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de formation d'envergure visant les spécialistes de l'accès à l'information et qu'il établisse des normes d'accréditation des professionnels du gouvernement fédéral.

Recommandation 9

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec l'École de la fonction publique du Canada et le Commissariat à l'information du Canada, élabore une stratégie intégrée d'apprentissage visant l'ensemble des employés de la fonction publique.

Recommandation 10

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les critères actuels, dans l'optique du Cadre de responsabilisation de gestion, de façon à s'assurer qu'ils permettent de mesurer le rendement global des institutions fédérales pour ce qui est de satisfaire à leurs obligations aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

COMMISSARIAT À L'INFORMATION :

Premier engagement

Le Commissariat à l'information du Canada examinera la classification des plaintes dans le but d'élaborer et de mettre en œuvre, d'ici l'exercice 2009-2010, de nouvelles catégories de classement reflétant plus fidèlement le rendement des institutions.

Deuxième engagement

Le Commissariat à l'information du Canada élaborera et mettra en œuvre, d'ici l'exercice 2009-2010, des critères pour établir dans quelle mesure les institutions communiquent l'information demandée en respectant la *Loi sur l'accès à l'information*, et documentera la question de façon appropriée dans ses dossiers de plaintes.

Troisième engagement

Le Commissariat à l'information du Canada préparera et diffusera largement un plan triennal concernant l'examen du rendement des institutions fédérales.

AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL (MAECI) :

Recommandation 1

Le MAECI devrait affecter suffisamment de ressources permanentes au bureau de l'accès à l'information, en raison du volume de travail global (demandes de communication et demandes de consultation) afin d'éviter les retards déraisonnables dans le traitement des demandes de communication à l'échelle fédérale.

Recommandation 2

À la lumière de la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor, selon laquelle le MAECI doit examiner, pour d'autres institutions fédérales, tous les renseignements faisant l'objet d'une demande de communication qui, s'ils sont communiqués, pourraient compromettre les affaires internationales du Canada, le MAECI devrait revoir son cadre de gestion des dossiers afin de s'assurer que des ressources sont affectées spécialement au traitement de toutes les demandes de consultation pour éviter des retards déraisonnables.

Recommandation 3

Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) devrait continuer à chercher des solutions pour régler efficacement les problèmes actuels de gestion de l'information liés à la recherche de documents, en ciblant plus précisément les documents électroniques.

Recommandation 4

Le bureau de l'AIPRP du MAECI devrait restreindre la définition de sa catégorie « à transmettre aux Communications », afin que les demandes classées dans cette catégorie ne représentent qu'un faible nombre de demandes spéciales.

Recommandation 5

Le bureau de l'AIPRP du MAECI devrait maintenir sa pratique de ne pas retarder le traitement de demandes de communication classées et devrait mesurer le temps réel dont il a besoin pour traiter ces demandes ainsi que tout retard qui en découle.

Recommandation 6

Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 7

Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.

À L'AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA (ASFC) :

Recommandation 1

L'ASFC devrait affecter suffisamment de ressources permanentes à son bureau de l'accès à l'information, compte tenu du volume global de travail (demandes de communication et de consultation), afin d'éviter les retards déraisonnables dans le traitement des demandes.

Recommandation 2

À la lumière de la politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les consultations obligatoires pour les demandes concernant des renseignements liés à l'application de la loi et aux pénitenciers, l'ASFC devrait examiner son cadre de gestion des demandes afin de s'assurer que des ressources sont spécialement affectées à la gestion de toutes les demandes de consultation de façon à éviter des retards déraisonnables dans leur traitement.

Recommandation 3

Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de l'ASFC devrait revoir les critères sur lesquels il s'appuie pour recourir à des prorogations en vertu du paragraphe 9(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* afin de déterminer la durée de ces prorogations et s'assurer qu'elles sont raisonnables et légitimes.

Recommandation 4

L'ASFC devrait faire en sorte d'éviter tout retard dans le traitement des demandes classées et mesurer le temps réel nécessaire au traitement de ces demandes ainsi que tout retard occasionné.

Recommandation 5

Lorsqu'il ferme un dossier relatif à une demande de communication pour laquelle une consultation obligatoire est en cours, le bureau de l'AIPRP devrait faire savoir au demandeur que d'autres renseignements pourraient lui être transmis ultérieurement, qu'il sera informé du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut lui être communiquée et qu'il a le droit de porter plainte au Commissariat.

Recommandation 6

Le bureau de l'accès à l'information devrait revoir les échéances prévues et assurer un suivi plus systématique du nombre réel de jours requis, en moyenne, pour chaque étape du processus de traitement des demandes de communication afin d'assurer que les réponses soient fournies en temps opportun.

Recommandation 7

Le bureau de l'AIPRP devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 8

Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.

À BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA :**Recommandation 1**

Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de Bibliothèque et Archives Canada devrait procéder à un examen des critères qu'il applique pour recourir à des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)*b*) afin de s'assurer qu'ils sont raisonnables et légitimes et que les prorogations ne retardent pas le traitement des demandes de communication.

Recommandation 2

Bibliothèque et Archives Canada devrait examiner attentivement ses mécanismes de gestion des documents non archivés afin de s'assurer que la recherche documentaire ne retarde pas le traitement des demandes de communication.

Recommandation 3

Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 4

Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information devrait aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge le délai d'une demande au-delà de 30 jours.

AU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ (BCP) :

Recommandation 1

Le greffier du Conseil privé devrait surveiller de près toutes les activités liées à l'accès à l'information dont il est responsable, y compris les activités du bureau de l'AIPRP et les demandes de consultation soumises au service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques, et présenter un rapport au Parlement sur ces activités, conformément à l'article 72 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation 2

Le BCP devrait allouer en permanence une équipe et des ressources adéquates au service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques afin d'éviter des retards déraisonnables dans le traitement des demandes de consultation concernant les documents confidentiels du Cabinet.

Recommandation 3

Le bureau de l'AIPRP du BCP et le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques devraient élaborer un protocole précisant leurs responsabilités respectives en ce qui a trait aux obligations du BCP de faire rapport au Parlement sur la Loi de l'accès à l'information, particulièrement au sujet de l'examen, par le service, de documents relatifs aux renseignements confidentiels du Cabinet en réponse aux demandes de consultation des autres institutions.

Recommandation 4

Le BCP devrait examiner l'ordonnance de délégation de pouvoirs afin de déterminer comment d'autres délégations peuvent être accordées au coordonnateur de l'AIPRP et aux chefs d'équipe de la division de l'AIPRP.

Recommandation 5

Le bureau de l'AIPRP devrait faire en sorte que son système de gestion des demandes puisse faire le suivi des données statistiques et générer des rapports à leur sujet, comme le Commissariat le demandait dans son questionnaire aux fins de l'établissement des fiches de rendement pour 2007-2008.

Recommandation 6

Le bureau de l'AIPRP devrait examiner les échéances en vigueur et faire un suivi plus systématique du temps moyen requis pour terminer chaque étape du processus d'accès afin de s'assurer que les demandes sont traitées dans les délais.

Recommandation 7

Le bureau de l'AIPRP devrait établir des échéances strictes pour toutes les étapes du processus d'accès, y compris toutes les approbations.

Recommandation 8

Le bureau de l'AIPRP devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 9

Le service des Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques, en collaboration avec le Commissariat à l'information du Canada, devrait élaborer un instrument pour l'évaluation des activités liées aux consultations obligatoires concernant l'examen de documents relatifs aux renseignements confidentiels du Cabinet en vertu de l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

À LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA (GRC) :

Recommandation 1

La direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de la GRC devrait prendre des mesures pour augmenter la saisie de données dans son système de gestion des demandes, ce qui lui permettrait de suivre plus étroitement chaque étape du processus de traitement des demandes de communication et, notamment, la durée des prorogations dépassant 30 jours, comme le demandait le Commissariat dans son questionnaire de 2007-2008.

Recommandation 2

La direction de l'AIPRP devrait continuer à chercher des solutions pour régler efficacement les problèmes actuels de gestion de l'information liés à la recherche des documents.

Recommandation 3

La direction de l'AIPRP devrait mettre pleinement en œuvre sa politique visant à promouvoir et à encourager le traitement informel des demandes, chaque fois que cela est possible, afin d'accélérer la communication de l'information demandée.

Recommandation 4

La direction de l'AIPRP devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 5

Conformément au paragraphe 9(2), la direction de l'AIPRP doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.

AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE :

Recommandation 1

Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) du ministère de la Défense nationale devrait procéder à un examen des critères qu'il applique pour recourir à des prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a) (recherche d'un grand nombre de documents et entrave sérieuse au fonctionnement de l'institution), y compris le volume de travail du bureau de l'AIPRP, de sorte que les critères soient raisonnables et légitimes et que les prorogations ne retardent pas le traitement des demandes de communication.

Recommandation 2

La Défense nationale devrait s'efforcer de ne pas retarder le traitement des demandes, notamment celles qui nécessitent des consultations avec l'équipe de soutien à l'information, et devrait mesurer le temps réel requis pour traiter ces demandes ainsi que tout retard qui en découle.

Recommandation 3

Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier les motifs justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 4

Le bureau de l'accès à l'information devrait présenter un avis au Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge une demande de plus de 30 jours, conformément au paragraphe 9(2).

AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE CANADA :

Recommandation 1

Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de Justice Canada devrait définir plus étroitement ses catégories afin que les demandes « présentant un intérêt » ne constituent que la minorité des demandes exceptionnelles.

Recommandation 2

Le bureau de l'AIPRP devrait poursuivre ses efforts pour ne pas retarder le traitement des demandes classées et évaluer le temps réel de traitement de ces demandes ainsi que les retards occasionnés.

Recommandation 3

Lorsqu'il ferme un dossier relatif à une demande de communication nécessitant une consultation obligatoire, le bureau de l'AIPRP devrait faire savoir au demandeur que d'autres renseignements lui seront peut-être communiqués, qu'il sera informé du résultat des consultations même si aucune autre information ne peut lui être communiquée et qu'il a le droit de porter plainte au Commissariat à chaque étape du processus.

Recommandation 4

Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 5

Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge le délai d'une demande au-delà de 30 jours.

À RESSOURCES NATURELLES CANADA (RNCAN) :

Recommandation 1

Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de RNCAN devrait redéfinir sa catégorie « de nature délicate » afin que ces demandes de communication ne représentent qu'un petit nombre de demandes de nature exceptionnelle.

Recommandation 2

Le bureau de l'AIPRP de RNCAN devrait s'engager clairement à ne pas retarder le traitement des demandes classées et mesurer le temps réel requis pour traiter ces demandes ainsi que tout retard occasionné.

Recommandation 3

Le bureau de l'AIPRP devrait revoir son modèle de traitement afin de clairement indiquer les étapes qui se déroulent simultanément et de veiller à ce qu'il reflète les pouvoirs conférés au coordonnateur de l'AIPRP relativement à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation 4

Lorsqu'il ferme le dossier d'une demande au sujet de laquelle des consultations sont en cours, le bureau de l'AIPRP devrait faire savoir au demandeur que d'autres renseignements pourraient lui être transmis ultérieurement, qu'il sera informé du résultat des consultations même si aucune nouvelle information ne peut lui être communiquée et qu'il a le droit de porter plainte au Commissariat à toute étape du processus.

Recommandation 5

Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 6

Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.

À SANTÉ CANADA :

Recommandation 1

Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de Santé Canada devrait revoir son modèle de traitement afin d'indiquer clairement les étapes qui sont menées en même temps et pour s'assurer que celui-ci reflète les pouvoirs propres au coordonnateur de l'AIPRP liés à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation 2

Santé Canada devrait cesser immédiatement de retarder le traitement des demandes classées comme étant « de nature délicate » et devrait mesurer le temps réel qui est nécessaire pour traiter ces demandes ainsi que tout retard qui en découle.

Recommandation 3

Le bureau de l'AIPRP devrait examiner les critères qu'il utilise pour se prévaloir de prorogations en vertu du paragraphe 9(1) afin de s'assurer que ceux-ci sont raisonnables et légitimes.

Recommandation 4

Santé Canada devrait continuer de chercher des solutions lui permettant de remédier efficacement aux problèmes de gestion des dossiers liés à la recherche de documents.

Recommandation 5

Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 6

Le bureau de l'accès à l'information devrait présenter un avis au Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge une demande de plus de 30 jours, conformément au paragraphe 9(2).

À TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA (TPSGC) :

Recommandation 1

TPSGC devrait cesser immédiatement de retarder le traitement des demandes classées comme « présentant un intérêt » ou « de première importance » et devrait mesurer le temps réel nécessaire pour traiter ces demandes ainsi que tout retard qui en découle.

Recommandation 2

Le bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de TPSGC devrait adopter des mesures pour la saisie de données ou l'établissement de rapports dans son système de gestion des demandes qui permettraient de suivre la durée des prorogations de plus de 30 jours, comme le demandait le Commissariat dans son questionnaire de 2007-2008.

Recommandation 3

TPSGC devrait pleinement mettre en œuvre les initiatives énoncées dans son plan d'amélioration de l'AIPRP durant la prochaine période d'examen, ou au moins s'assurer qu'elles sont avancées, et doit être en mesure de démontrer les progrès accomplis ainsi que les résultats atteints.

Recommandation 4

Le bureau de l'accès à l'information devrait inscrire au dossier le motif justifiant toute prorogation au moment de traiter la demande. Ces justifications devraient comporter un exposé détaillé des raisons de la prorogation.

Recommandation 5

Conformément au paragraphe 9(2), le bureau de l'accès à l'information doit aviser le Commissaire à l'information chaque fois qu'il proroge un délai au-delà de 30 jours.

ANNEXE

NOTATION DU RENDEMENT DES INSTITUTIONS

Une note globale est attribuée à chaque institution fédérale comme mesure de son rendement global. Cette note, applicable à la période visée par le rapport, repose sur plusieurs facteurs. Comme point de départ, nous évaluons le respect des dispositions législatives, notamment si les demandes de communication ont été traitées selon les délais prévus par la *Loi d'accès à l'information* (pourcentage de présomptions de refus) et si les avis en vertu du paragraphe 9(2) ont bien été envoyés au Commissaire à l'information.

En outre, nous tenons compte des pratiques et processus mis en œuvre par l'institution qui ont eu un effet, positif ou négatif, sur la capacité de celle-ci à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi. Parmi les pratiques et processus en question, nous avons examiné l'utilisation globale et la durée des prorogations de délai, ainsi que les bonnes pratiques, comme la communication d'information aux demandeurs de façon proactive ou informelle, la communication partielle des documents visés par la demande et les ententes de collaboration permettant de mieux gérer les consultations. Les facteurs liés au contexte, comme les fluctuations du volume de travail, ont également été pris en compte.

% de présomptions de refus	Commentaire	Note
0 – 5 %	Conformité idéale	A
5 – 10 %	Conformité substantielle	B
10 – 15 %	Conformité limite	C
15 – 20 %	Conformité inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Alerte rouge	F

Note globale	Facteurs
5 ★★★★★ (Exceptionnel)	<ul style="list-style-type: none"> • 5 % ou moins de présomptions de refus (A) • Respect du paragraphe 9(2) (avis au Commissaire pour au moins 80 % des prorogations de plus de 30 jours) • Appréciation de l'évaluation globale et de la durée des prorogations (par exemple, recours aux prorogations en vertu de l'alinéa 9(1)a) dans des cas exceptionnels) : appropriée • Ensemble exhaustif de bonnes pratiques en vigueur pour assurer le traitement des demandes de communication dans les délais (communication proactive, informelle ou partielle, ententes de collaboration, absence de classement des demandes ou de retards causés par le classement des demandes, accent sur le service aux demandeurs, etc.) • Autres éléments susceptibles d'avoir un effet sur la capacité de l'institution à se conformer à la Loi et mesures prises pour y remédier (par exemple, augmentation du volume de travail et volume élevé de demandes de consultation reçues)
4 ★★★★★ (Supérieur à la moyenne)	<ul style="list-style-type: none"> • 10 % ou moins de présomptions de refus (A, B) • Respect du paragraphe 9(2) (avis au Commissaire pour au moins 80 % des prorogations de plus de 30 jours) • Appréciation de l'utilisation globale et de la durée des prorogations : appropriée dans la plupart des cas • Ensemble exhaustif de bonnes pratiques en vigueur pour assurer le traitement des demandes de communication dans les délais • Autres éléments susceptibles d'avoir un effet sur la capacité de l'institution à se conformer à la Loi et mesures prises pour y remédier
3 ★★★ (Dans la moyenne)	<ul style="list-style-type: none"> • 20 % ou moins de présomptions de refus (A, B, C) • Respect du paragraphe 9(2) (+/- 80 %) • Appréciation de l'utilisation globale et de la durée des prorogations : appropriée dans une certaine mesure • Un certain nombre de bonnes pratiques en vigueur pour assurer le traitement des demandes de communication dans les délais • Autres éléments susceptibles d'avoir un effet sur la capacité de l'institution à se conformer à la Loi et mesures prises pour y remédier
2 ★★ (Sous la moyenne)	<ul style="list-style-type: none"> • 20 % ou plus de présomptions de refus (A, B, C, D, F) <i>*si la note est F, l'institution a déployé des efforts importants pour améliorer son rendement, p. ex. réduction considérable des demandes en attente de traitement</i> • Respect du paragraphe 9(2) (moins de 80 %) • Préoccupations quant à l'utilisation globale et à la durée des prorogations • Nombre limité de bonnes pratiques en vigueur pour assurer le traitement des demandes de communication dans les délais • Autres éléments susceptibles d'avoir un effet sur la capacité de l'institution à se conformer à la Loi et mesures prises pour y remédier
1 ★ (Insatisfaisant)	<ul style="list-style-type: none"> • 20 % et plus de présomptions de refus (A, B, C, D, F) • Respect du paragraphe 9(2) (moins de 80 %) • Préoccupations concernant l'utilisation globale et la durée des prorogations • Pratiques insuffisantes pour assurer le traitement des demandes de communication dans les délais • Autres éléments susceptibles d'avoir un effet sur la capacité des institutions à respecter la Loi et mesures prises pour y remédier