



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

Question d'accès :

Neuf recommandations concernant le traitement des demandes d'accès à la Défense nationale

Rapport spécial présenté au Parlement
par le Commissariat à l'information du Canada

INTRODUCTION



Par l'entremise de ce rapport spécial présenté au Parlement, je vous fais part des résultats de ma récente enquête systémique sur la façon dont le ministère de la Défense nationale (MDN) traite les demandes d'accès à l'information et y répond.

J'ai lancé cette enquête sur le traitement global, par le MDN, des demandes d'accès à l'information à la suite d'allégations sérieuses formulées durant les audiences préalables au procès du vice-amiral Mark Norman en 2018, en plus des conclusions que j'ai tirées dans le cadre d'une enquête antérieure mettant en cause le Cabinet du Juge-avocat général, selon lesquelles le MDN avait indûment prélevé de l'information pour répondre à une demande. Les préoccupations soulevées par ces conclusions et allégations ont justifié une intervention immédiate, d'où mon obligation d'enquêter davantage.

Ce rapport se penche sur neuf points distincts qui, à mon sens, avaient une incidence importante sur la capacité du MDN à traiter les demandes d'accès.

De plus, de l'information relative au traitement d'une demande d'accès liée au vice amiral Norman a été portée à mon attention au cours de l'enquête, qui, selon moi, constituait une preuve de la perpétration possible d'une infraction à la *Loi sur l'accès à l'information*. Comme les enquêtes sur de telles infractions ne relèvent pas de ma compétence, j'ai divulgué cette information au procureur général du Canada en février 2019.

Par la réalisation de cette enquête et la publication de ce rapport, j'essaie non seulement de donner au MDN, mais aussi à d'autres importantes institutions décentralisées étant assujetties à la *Loi*, une orientation claire sur les mesures à prendre afin d'améliorer le traitement des demandes d'accès.

Alors que le gouvernement commence à se remettre des répercussions de la pandémie sur ses activités et qu'il examine la façon dont il fonctionnera à l'avenir, mes conclusions devraient présenter un intérêt supplémentaire pour les institutions à l'échelle du gouvernement. Dorénavant, il sera absolument nécessaire que toutes les institutions suivent des pratiques rigoureuses de gestion de l'information et utilisent judicieusement la technologie.

Le leadership de la haute direction est indispensable pour influencer un changement de culture au sein de l'organisation, les pratiques en matière de gestion de l'information et les protocoles de communication interne en vue d'assurer la conformité à la *Loi*. D'ailleurs, par suite de mon enquête, le ministre de la Défense nationale et son sous-ministre sont maintenant au fait de quelques outils et pratiques nécessaires pour assumer leurs responsabilités en matière d'accès à l'information et y satisfaire. Il incombe donc à ces dirigeants de se faire les champions d'une nouvelle approche et d'adopter ces outils et pratiques afin de provoquer les changements nécessaires au sein du Ministère – les Canadiens n'en attendent pas moins.

Il est à noter que, lors des enquêtes menées par le Commissariat à l'information, la collaboration sur le plan opérationnel est très importante. Et, tout au long de l'enquête qui nous occupe, les représentants du MDN ont fait preuve d'une volonté sincère à prendre des mesures à l'égard des lacunes relevées dans leurs procédures d'accès à l'information.

De telles améliorations sont essentielles pour que les Canadiens puissent exercer leur droit quasi constitutionnel d'accès à l'information sans que ce droit soit compromis.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Caroline Maynard'.

Caroline Maynard, Commissaire à l'information du Canada

L'ENQUÊTE SYSTÉMIQUE CONCERNANT LE MDN

L'enquête portait principalement sur les six bureaux de première responsabilité (BPR) les plus fréquemment appelés à répondre aux demandes d'accès à l'information pour le ministère de la Défense nationale¹ (MDN) entre le 1^{er} janvier 2017 et le 21 décembre 2018.

Sur une période de plusieurs mois, des représentants du Commissariat à l'information se sont entretenus avec des représentants des six BPR et de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (DAIPRP) du MDN pour mieux comprendre la façon dont ce dernier répond aux demandes d'accès à l'information. Le MDN a transmis plusieurs documents internes d'attribution des tâches, des manuels, des guides sur les processus et procédures, des documents de formation, des statistiques et un tableau de bord concernant la conformité du MDN aux dispositions régissant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (AIPRP).

D'après cette information, la commissaire a relevé des points et a communiqué ses conclusions au ministre de la Défense nationale, qui a convenu que d'importantes améliorations étaient nécessaires pour veiller à ce que l'institution respecte pleinement ses obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Pour remédier aux lacunes existantes, le MDN a proposé plusieurs améliorations qui ont alors été acceptées ou sur lesquelles s'est appuyée la commissaire pour émettre des recommandations. En janvier 2020, la commissaire a communiqué ses recommandations au ministre de la Défense nationale qui a convenu de prendre des mesures correctives.

Il est important de souligner que le présent rapport se veut un résumé des neuf points relevés et des recommandations formulées tout au long de l'enquête. Par souci de transparence, les lettres échangées entre la commissaire et le ministre de la Défense nationale, où elle expose ses conclusions et où il donne son adhésion aux recommandations, ont été annexées au rapport.

¹ L'enquête vise à la fois le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes. Or, comme ils partagent les mêmes unités d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, nous ferons uniquement référence au MDN par souci de commodité.

« ...la transparence au
gouvernement est
cruciale pour maintenir
le lien de confiance
entre les citoyens et leur
gouvernement. »

– Commissaire à l'information
*Une phase critique pour
le système d'accès à
l'information*

NEUF SECTEURS D'INTERVENTION PRIVILÉGIÉE

La commissaire a relevé neuf points précis qui avaient une incidence importante sur la capacité du MDN à traiter convenablement les demandes d'accès et à y répondre. Le MDN travaille à la mise en œuvre de ces recommandations, et le Commissariat surveillera l'état d'avancement de cette mise en œuvre dans le cadre d'enquêtes ultérieures découlant de plaintes relatives à l'accès contre le MDN.

Division des demandes et redéfinition de la portée

1



Documents de référence pour l'attribution des tâches

2



Déterminer si la recherche de documents était raisonnable

3



Longs délais dans le cadre du processus de consultation

4



5

Transmission de documents papier ralentissant le processus d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels



6

Formation obligatoire pour les employés qui travaillent sur des demandes d'accès à l'information



7

Priorités concurrentes des OLAT se répercutant sur leurs fonctions en matière de demandes d'accès



8

Manque d'expérience chez les OLAT



9

Sensibilisation des BPR à l'égard de leurs responsabilités en vertu de la *Loi*

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION



1. Division des demandes et redéfinition de la portée

L'enquête a examiné la façon dont les demandes d'accès sont gérées lorsque l'institution les reçoit. Au fait, elle s'est penchée sur la façon dont les BPR se sont vu attribuer des demandes et le moment où cette attribution a lieu ainsi que sur la pratique du MDN de diviser les demandes ou d'en redéfinir la portée parce que l'objet était trop vaste, traitait de différents sujets ou concernait une période trop longue. Rester fidèle à la portée initiale de la demande est d'une importance capitale. Or, le MDN ne disposait pas de procédures adéquates de « vérification auprès des demandeurs » pour faire en sorte que l'intention initiale de la demande était respectée après que cette dernière avait été divisée ou que la portée avait été redéfinie. Cela a engendré un risque où des documents pertinents ne seraient pas repérés.

Réponse

Le MDN s'est engagé à :

- élaborer une instruction permanente d'opérations (IPO) qui comprend une étape de « vérification auprès des demandeurs » pour faire en sorte que l'intention initiale de la demande soit respectée;
- mettre en œuvre la nouvelle IPO d'ici mars 2020.

Recommandations de la commissaire

- Établir des critères clairs pour maintenir l'intention initiale de la demande à l'étape de « vérification auprès des demandeurs » proposée;
- transmettre l'IPO au Commissariat d'ici avril 2020.

Le Commissariat a reçu la nouvelle IPO du MDN en avril 2020.



2. Documents de référence pour l'attribution des tâches

Les décisions et les mesures prises lors de la réception des demandes d'accès sont cruciales à la gestion réussie d'une demande. Au MDN, les membres des équipes chargées de l'AIPRP attribuaient souvent les demandes à un ou plusieurs BPR à l'échelle de l'organisation, d'après leur propre connaissance des secteurs du programme au sein de l'institution. Comme l'historique et les activités du MDN couvrent divers secteurs de programme et endroits dans le monde entier, des secteurs de programme complets auraient pu être écartés. De plus, de la documentation et des documents pertinents ne seraient pas repérés et/ou ne feraient pas l'objet d'une attribution de tâche a priori. Cette enquête a révélé que les employés chargés de la coordination des réponses aux demandes dans les BPR (au MDN, appelés des officiers de liaison et d'attribution des tâches [OLAT]) avaient très peu de documents de référence à leur disposition pour les aider à déterminer les secteurs de programme pertinents.

Réponse

Le MDN s'est engagé à :

- élaborer et à mettre à jour un document de référence qui énumère et explique les programmes et le mandat de chaque direction générale / BPR de même que les principaux domaines d'intérêt.

Recommandations de la commissaire

- Créer et mettre à jour des documents de référence de format uniforme qui portent sur les programmes ministériels en vue d'aider les OLAT;
- ajouter la mise à jour de ces documents aux responsabilités des OLAT.

« ...les ministres et les sous-ministres doivent néanmoins veiller à ce qu'eux-mêmes et leurs employés produisent, sauvegardent et contrôlent les documents dans lesquels sont consignées les décisions et les mesures... »

– Commissaire à l'information
L'accès à l'information en cette période extraordinaire

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION



3. Déterminer si la recherche de documents était raisonnable

Pour qu'une recherche de documents soit réussie, il faut porter une attention aux détails dans le but d'assurer une réponse raisonnable à la demande d'accès. Les employés dont les responsabilités ont trait à l'accès à l'information doivent soigneusement planifier et consigner leurs efforts en vue d'obtenir des documents répondant à la demande. L'enquête a révélé que le manque d'information sur la façon dont la recherche a été effectuée afin de trouver des documents répondant à la demande rend la tâche extrêmement difficile pour déterminer si une recherche raisonnable a été faite. Aussi, le fait de ne pas recueillir suffisamment d'information à l'égard de la recherche actuelle ne permet pas d'assurer la reddition de comptes. Au bout du compte, il ne permet pas non plus à l'équipe du MDN chargée de l'AIPRP de savoir si la recherche effectuée par les BPR était rigoureuse et complète.

Réponse

Le MDN s'est engagé à :

- élargir la portée des documents de suivi internes pour donner une vue d'ensemble plus complète des éléments de la recherche effectuée par les BPR afin de trouver des documents pertinents;
- mettre au point, à l'intention des employés civils et en uniforme, plus de formations et de documentations qui insistent sur l'obligation de prêter assistance au demandeur;
- fournir, aux cadres supérieurs du Ministère, des justifications à l'égard des rapports indiquant qu'aucun document ne répond à la demande afin d'assurer une surveillance par la haute direction.

Recommandations de la commissaire

- Élaborer des formulaires de réponse et de la documentation de qualité qui explique la façon dont la recherche a été effectuée (p. ex., liste de vérification pour les BPR);
- veiller à ce que les formulaires de réponse comprennent de l'information sur les BPR qui se sont vu attribuer des tâches (y compris la justification se rapportant à la sélection de certains secteurs de programme), la personne qui a effectué la recherche et ses coordonnées, les emplacements explorés dans le cadre de la recherche et toute raison justifiant l'absence de documents;
- maintenir un examen critique à l'interne (c.-à-d. un processus d'examen mené par l'équipe du MDN chargée de l'accès à l'information) dans le but d'améliorer la conformité et la reddition de comptes.

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION



4. Longs délais dans le cadre du processus de consultation

La réception d'une demande d'information peut occasionner la tenue de consultations au sein de l'institution à propos de la documentation pertinente et, à l'occasion, de la question de savoir si de l'information de nature délicate ne doit pas être divulguée. Cette enquête a révélé que les consultations internes au MDN comportaient trop d'« échanges » (p. ex., échanges de courriels ou de correspondance dans lesquels la divulgation de l'information était mûrement réfléchi), ce qui a causé des retards excessifs dans le processus de réponse aux demandes d'accès.

Réponse

Le MDN s'est engagé à :

- encourager les discussions en face à face et l'utilisation de la téléconférence plutôt que les courriels et les lettres;
- mettre à l'essai un processus visant à accroître la communication avec les demandeurs relativement au moment et à la pertinence des prorogations légitimes;
- maintenir la communication ouverte avec les demandeurs dans le but de gérer leurs attentes et de veiller à ce qu'ils comprennent le processus (p. ex., raisons du retard);
- diffuser un document d'orientation à l'intention des BPR pour leur donner des échéanciers raisonnables, mais précis;
- communiquer partiellement l'information, si nécessaire ou utile.

Recommandations de la commissaire

- Veiller à ce que les consultations et les discussions soient les plus efficaces possible en fournissant aux BPR des échéanciers raisonnables, mais précis, qui leur permettront de répondre aux demandes et de tenir des consultations.



5. Transmission de documents papier ralentissant le processus d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels

Au MDN, l'échange de documents se fait principalement sur support papier. De ce fait, les documents provenant des BPR, lesquels sont envoyés par courrier interne, doivent être numérisés et téléchargés au système central de gestion des documents de la DAIPRP.

Réponse

Le MDN s'est engagé à :

- mener à bien un projet pilote relatif au transfert électronique de documents classifiés, qui fait usage de SharePoint;
- examiner la faisabilité et la disponibilité d'une gamme de solutions pour faciliter le transfert numérique sécurisé de documents non classifiés et « Protégé B »;
- améliorer le service de courrier interne du Ministère en adoptant la livraison en personne au Quartier général de la Défense nationale;
- améliorer les politiques et processus afin d'appuyer la gestion des demandes d'accès.

Recommandations de la commissaire

- Examiner les options technologiques et les systèmes sans papier qui permettent le transfert électronique sécurisé des documents à l'intérieur des systèmes classifiés du Ministère afin de réduire le risque de perte ou d'endommagement des documents et de faciliter la gestion de l'information;
- examiner les politiques et pratiques du MDN pour mieux appuyer le traitement des demandes d'accès, réduire le délai de traitement et veiller à ce que les documents soient transférés en toute sécurité.

« En ces moments particuliers, une direction ferme peut orienter la mise à l'essai et appuyer l'effort de modernisation et d'innovation. »

– Commissaire à l'information
Une phase critique pour le système d'accès à l'information

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION



6. Formation obligatoire pour les employés qui travaillent sur des demandes d'accès à l'information

Le MDN est l'institution fédérale le plus important au Canada, et ses employés travaillent partout dans le monde. De ce fait, un défi se pose pour ce qui est de communiquer l'information et d'offrir de la formation de base à tous les employés.

Même si l'équipe du MDN chargée des demandes d'accès collaborait avec les différents BPR afin d'assurer la prestation de formation de qualité, il apparaît que bon nombre d'employés n'ont pas suivi la formation et ont tout de même continué à gérer les demandes d'accès dans le cadre de leurs responsabilités principales ou secondaires. Cette lacune au chapitre des compétences et des connaissances augmente le risque de recherches inadéquates et de nombreuses consultations pour obtenir des précisions concernant l'application d'exceptions et les prélèvements.

Réponse

Le MDN s'est engagé à :

- officialiser la formation axée sur l'accès à l'information dans l'ensemble du Ministère, y compris une formation spéciale donnée tous les trimestres à l'intention des sous-ministres adjoints (SMA) et des OLAT;
- tenir des séances de réseautage chaque année pour informer les OLAT et leur permettre d'échanger de l'information les uns avec les autres;
- examiner l'option d'intégrer une composante liée à l'accès à l'information dans la formation militaire de base pour les militaires nouvellement enrôlés, les sous-officiers supérieurs et les officiers supérieurs;
- concevoir des modules de formation en ligne pour les fonctionnaires civils;
- donner, aux militaires, accès à des cours en ligne de l'École de la fonction publique du Canada.

Recommandations de la commissaire

- Collaborer avec les BPR pour comprendre leurs besoins en matière de formation, ce qui aura comme effet d'améliorer la sensibilisation, la compétence et le rendement;
- rendre la formation obligatoire pour les personnes dont les tâches principales ou secondaires concernent les demandes d'accès et surveiller la participation à cette formation.

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION



7. Priorités concurrentes des OLAT se répercutant sur leurs fonctions en matière de demandes d'accès

L'enquête au MDN a révélé que certains membres du personnel qui se chargent de l'attribution des demandes d'accès, en particulier dans les grands BPR, s'affairent généralement à d'autres tâches professionnelles.

Réponse

Le MDN s'est engagé à :

- travailler avec les SMA pour examiner la dotation des postes d'OLAT clés et le niveau d'expérience afin de déterminer s'il faut leur donner des responsabilités à plein temps en raison du volume de demandes.

Recommandations de la commissaire

- Veiller à ce que, en présence d'un volume élevé de demandes (supérieur à 200 annuellement) et/ou de questions complexes, la gestion de l'accès à l'information soit l'« unique fonction » des OLAT.



8. Manque d'expérience chez les OLAT

Cette enquête a révélé que le rôle et l'expérience des OLAT variaient d'un BPR à l'autre. Bien entendu, il faut du temps aux OLAT nouvellement recrutés pour qu'ils acquièrent les connaissances et l'expérience nécessaires. Cela étant dit, l'enquête a aussi révélé qu'un manque d'expérience peut mener à des réponses incomplètes ou inexactes.

Réponse

Le MDN s'est engagé à :

- créer et à doter des postes supplémentaires pour gérer efficacement la charge de travail;
- introduire une mesure servant de « filet de sécurité », à savoir la signature du SMA en guise d'approbation, qui permettra d'assurer une vérification finale de la réponse fournie par le secteur relevant de son organisation;
- s'employer à résoudre les faibles niveaux d'expérience par l'engagement et la surveillance de la haute direction;
- examiner les descriptions de travail et les fonctions pour faire en sorte que l'organisation ait la capacité de gérer le volume de demandes d'information.

Recommandations de la commissaire

- Veiller à ce que les OLAT aient le niveau d'expérience nécessaire pour leur permettre d'accomplir leurs tâches.

« ...il faut que la prise de décisions rapide et la documentation des décisions et des mesures qui en découlent aillent de pair. »

– Commissaire à l'information
L'accès à l'information en cette période extraordinaire

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION



9. Sensibilisation des BPR à l'égard de leurs responsabilités en vertu de la Loi

Puisque la sensibilisation et les connaissances sont au cœur d'une gestion efficace des obligations en matière d'accès à l'information dans les institutions fédérales, les fonctionnaires doivent comprendre leurs obligations en vertu de la Loi ainsi que les conséquences d'une entrave. Un manque au chapitre des connaissances ou de la responsabilité peut entraîner des réponses inadéquates si des situations possibles d'entrave ne sont pas relevées ou si elles sont ignorées.

Réponse

Le MDN s'est engagé à :

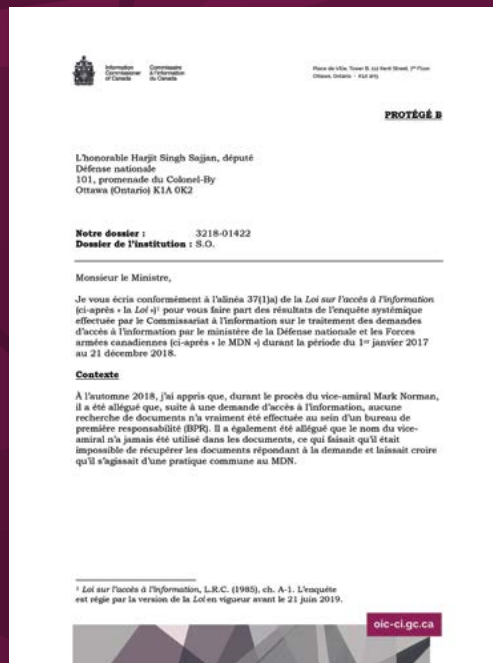
- confirmer que la totalité des cadres supérieurs a signé les lettres d'entente ayant trait à l'accès à l'information et que les indicateurs clés pour surveiller la conformité du Ministère ont été mis en œuvre;
- accroître la communication et la formation à l'intention des employés;
- élaborer une IPO concernant le signalement d'un cas d'entrave;
- mettre à jour la Directive et ordonnance administrative de la défense sur l'accès à l'information pour souligner les conséquences d'une entrave;
- ajouter des objectifs de travail obligatoires aux ententes de perfectionnement professionnel / de rendement des employés dont les responsabilités principales ou secondaires se rapportent aux programmes d'accès à l'information;
- faire un suivi du rendement à l'aide du tableau de bord ministériel, qui est régulièrement examiné par les cadres supérieurs.

Recommandations de la commissaire

- Veiller à ce que les BPR comprennent pleinement leurs responsabilités en vertu de la Loi par rapport aux cas d'entrave;
- faire en sorte que la conformité à la Loi soit un objectif de travail obligatoire pour tous les employés dont les responsabilités principales ou secondaires se rapportent à l'accès à l'information;
- inclure les engagements en matière d'accès à l'information dans les ententes de rendement des cadres supérieurs du MDN.



ANNEXES



Lettre de la commissaire à l'information au ministre de la Défense nationale, datée du 16 janvier 2020. Cette lettre fait part des résultats de l'enquête systémique sur les processus du Ministère en matière d'accès à l'information. La version originale (en anglais seulement) est accessible à <https://www.oic-ci.gc.ca/fr/ressources/rapports-publications/question-daces-neuf-recommandations-concernant-le-traitement-des>.

L'honorable Harjit Singh Sajjan, député
 Défense nationale
 101, promenade du Colonel-By
 Ottawa (Ontario) K1A 0K2

Notre dossier : 3218-01422
Dossier de l'institution : S.O.

Monsieur le Ministre,

Je vous écris conformément à l'alinéa 37(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* (ci-après « la *Loi* »)¹ pour vous faire part des résultats de l'enquête systémique effectuée par le Commissariat à l'information sur le traitement des demandes d'accès à l'information par le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes (ci-après « le MDN ») durant la période du 1^{er} janvier 2017 au 21 décembre 2018.

CONTEXTE

Compte tenu de ces allégations, ainsi que de mes conclusions dans une enquête récente sur le traitement d'une demande d'accès au Cabinet du Juge-avocat général², j'ai pris la décision de lancer une enquête systémique sur la façon dont le MDN traite les demandes d'accès à l'information et y répond.

Par conséquent, un avis d'enquête a été envoyé au MDN le 21 décembre 2018.

Je tiens à souligner que bien que certaines allégations faites durant le procès du vice-amiral Mark Norman aient déclenché l'enquête, le but de celle-ci n'est pas d'examiner ce cas en particulier, mais d'examiner le traitement global des demandes d'accès à l'information au MDN.

Enfin, dans le cadre de cette enquête systémique, le Commissariat à l'information a obtenu de l'information qui, à mon avis, constitue une preuve qu'une infraction aux termes du paragraphe 67.1(1) de la *Loi* aurait pu être commise. Comme les enquêtes sur les infractions ne relèvent pas de ma compétence, j'ai divulgué l'information au procureur général du Canada, en vertu du paragraphe 63(2) de la *Loi*.

¹ *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1. L'enquête est régie par la version de la *Loi* en vigueur avant le 21 juin 2019

² 3217-01983, dans laquelle j'ai conclu que le MDN avait indûment prélevé de l'information, ce qui est contraire à l'objet de la *Loi*.

ANNEXE 1.1

ENQUÊTE

Le Commissariat a examiné le traitement des demandes d'accès à l'information dans six BPR qui comptent parmi ceux qui se voient attribuer le plus de tâches liées à la récupération de documents au sein du MDN, soit : le sous-ministre adjoint (Matériels) [SMA(Mat)], le sous-ministre adjoint (Politiques) [SMA(Pol)], le Commandement des opérations interarmées du Canada, le Chef du personnel militaire, le Vice-Chef d'état-major de la défense (VCEMD) et la Marine royale canadienne. Cet échantillon de BPR a donné au Commissariat un bon aperçu du fonctionnement du traitement des demandes d'accès à l'information au MDN.

Au cours de l'enquête, le Commissariat s'est entretenu avec des représentants de ces six BPR et de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (DAIPRP) afin de mieux comprendre comment le MDN gère et traite les demandes d'accès à l'information.

Afin d'appuyer et de compléter l'information recueillie durant ces entretiens, le MDN a fourni des documents internes d'attribution des tâches, des manuels d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP), des guides sur les processus et les procédures, des documents de formation de la DAIPRP sur la *Loi*, des statistiques et des tableaux de bord concernant la conformité des BPR, des rapports sommaires sur la participation des BPR ainsi que les résultats et le calendrier de mise en œuvre d'un examen du programme d'accès à l'information réalisé par KPMG en 2017³.

Le 17 septembre 2019, j'ai communiqué les conclusions préliminaires de mon enquête à la sous-ministre de la Défense nationale et je l'ai invitée à fournir des observations sur les points soulevés lors de l'enquête. En particulier, j'ai cerné neuf points précis qui, à mon avis, ont une incidence sur la capacité du MDN à traiter les demandes d'accès à l'information conformément à la *Loi*.

J'ai demandé à ce que les observations du MDN portent sur chacun de ces points.

Le 31 octobre 2019, le MDN a répondu et indiqué qu'il était d'accord avec mes conclusions préliminaires. Il a expliqué les mesures qu'il a prises ou prévoit prendre en regard de chacun des neuf points soulevés pour améliorer le traitement des demandes d'accès à l'information au MDN.

Je tiens à dire qu'au Commissariat, nous sommes très satisfaits de l'excellente collaboration dont ont fait preuve toutes les parties prenantes à l'enquête au MDN. Nous avons obtenu rapidement accès aux dossiers et aux documents demandés, les témoins ont été mis à notre disposition et des observations détaillées nous ont été fournies en temps opportun.

Sur la base des preuves recueillies et des observations reçues, je vous fais part, en tant que responsable du MDN selon la *Loi*, de mes conclusions relativement à chacun des neuf points soulevés durant l'enquête et concernant les mesures que le MDN propose de prendre, de même que de mes recommandations à cet égard.

1. Absence de procédure pour diviser et redéfinir la portée des demandes.

L'enquête a révélé que les officiers d'attribution des tâches de la DAIPRP ont le pouvoir de diviser et de redéfinir la portée des demandes d'accès à l'information dans certaines circonstances, par exemple, lorsque le sujet de la demande est trop vaste, lorsqu'elle peut couvrir différents sujets ou lorsqu'elle porte sur une trop longue période.

Cependant, l'enquête a également révélé qu'il n'y a pas de procédure pour revenir à la portée initiale d'une demande une fois qu'elle a été divisée ou qu'on en a changé la portée. En conséquence, certains renseignements ou documents répondant à la demande pourraient être exclus de la réponse à la demande.

³ En 2017, on a demandé à KPMG de procéder à un examen du Programme d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels du MDN. On peut trouver le rapport de l'examen au <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/organisation/rapports-publications/verification-evaluation/examen-programme-acces-information-protection-renseignements-personnels.html>.

ANNEXE 1.1

Par exemple, cette situation s'est produite lorsqu'une demande⁴ a été divisée en deux demandes distinctes⁵, puis on en a redéfini la portée afin de restreindre le nombre de BPR auxquels on a attribué des tâches (avec l'autorisation du demandeur). L'une des demandes divisées était donc limitée à des renseignements relevant de la Marine et l'autre, à des renseignements relevant du VCEMD. Pourtant, les documents obtenus de la Marine et du VCEMD en réponse aux demandes divisées contenaient de l'information provenant d'autres BPR, à savoir :

- Affaires publiques;
- Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire);
- Unité interarmées de soutien du personnel;
- Chef d'état-major de la Défense.

Les résultats de la recherche ont révélé que l'on aurait probablement aussi pu trouver des documents répondant à la demande dans d'autres BPR, mais l'on n'a jamais attribué de tâche à ces autres BPR en raison de la décision initiale des officiers d'attribution des tâches de diviser la demande et d'en redéfinir la portée afin d'inclure seulement les documents relevant de la Marine et du VCEMD. Comme la demande d'accès à l'information originale n'était pas restreinte à la Marine ou au VCEMD et comme il n'y avait pas de procédure pour revenir à la portée originale de la demande, des renseignements et des documents répondant à la demande ont fort probablement été indûment exclus de la réponse.

Je conclus que l'absence de procédure pour revenir à la portée initiale de la demande pourrait faire en sorte que des renseignements et des documents répondant à la demande soient exclus de la réponse. Cette pratique va à l'encontre de l'obligation qu'a le MDN de prêter assistance au demandeur et de fournir une réponse précise et complète à la demande.

4 A-2016-02418

5 A-2016-02418 et A-2017-00517

6 Les officiers de liaison et d'attribution des tâches (OLAT) sont les coordonnateurs de leur BPR respectif.

Ils gèrent les demandes au sein de leur organisation, en assurent le suivi, attribuent les tâches qui en découlent et y répondent.

Réponse du MDN et mesures proposées : Le MDN affirme qu'une demande peut être divisée en parties plus faciles à gérer afin de répondre plus efficacement aux souhaits du demandeur. Le MDN convient que le fait de diviser une demande ou d'en redéfinir la portée ne devrait pas modifier l'intention ou la portée de la demande originale. Le MDN a aussi indiqué qu'il est en train d'élaborer une instruction permanente d'opérations qui comprendra une étape de vérification afin de garantir que l'intention originale de la demande est respectée au moment où on reçoit les documents des BPR. Le MDN s'engage à ce que cette instruction permanente d'opérations soit mise en œuvre en mars 2020.

Recommandation 1 : J'accepte la mesure proposée par le MDN à cet égard. Je recommande également que l'instruction permanente d'opérations établisse clairement des critères permettant de respecter l'intention originale de la demande lors de l'étape de vérification proposée. De plus, je recommande qu'une copie de l'instruction permanente d'opérations ainsi que le plan de mise en œuvre du MDN soient fournis au Commissariat d'ici avril 2020.

2. Manque de matériel de référence concernant l'attribution des tâches.

L'enquête a révélé que pour déterminer quel officier de liaison et d'attribution des tâches (OLAT)⁶ ou quel BPR se voit attribuer la tâche de chercher des documents lorsqu'une demande est reçue, la DAIPRP a mis au point un processus qui combine la recherche, le mentorat et les connaissances organisationnelles ainsi que la consultation d'un document interne sur l'attribution des tâches aux BPR. Ce document présente les différentes organisations au sein du MDN et donne un aperçu de leurs responsabilités.

ANNEXE 1.1

Toutefois, l'enquête a également révélé que les OLAT ne disposent d'aucun document de référence qui explique les mandats des secteurs de programme au sein des différents BPR. Cela pose problème, puisque cela pourrait faire en sorte que des secteurs de programme ne soient pas ciblés comme détenteurs potentiels de documents qui répondent à la demande. Les OLAT se fient presque exclusivement aux connaissances organisationnelles au sein de leur organisation pour déterminer quels secteurs de programme pourraient posséder des renseignements pertinents.

Je constate que, vu la complexité et la portée des opérations et la nature temporaire des affectations des membres des Forces armées canadiennes au sein du MDN, il n'est pas judicieux ni efficace de se fier aux connaissances organisationnelles pour déterminer quels secteurs de programme pourraient posséder des documents pertinents en réponse à une demande d'accès à l'information donnée. Les OLAT disposent de très peu de documents de référence au sein des BPR pour les aider à déterminer quels secteurs de programme pourraient détenir des documents pertinents. En conséquence, des secteurs de programme pourraient ne pas être ciblés comme sources d'information en réponse à une demande.

Réponse du MDN et mesures proposées : Le MDN affirme que dans un monde en évolution constante et compte tenu de l'échelle (portée et taille) du MDN et des Forces canadiennes, il faut souvent se fier aux connaissances organisationnelles et à des réseaux informels d'employés expérimentés pour déterminer comment naviguer à travers les vastes secteurs de programme. De plus, selon le MDN, chaque organisation relevant d'un SMA a un site Web interne présentant les détails et les mandats des différentes parties de l'organisation. Les OLAT reçoivent une formation en AIPRP de la DAIPRP, qui leur donne également des instructions détaillées sur l'obligation de chercher et de récupérer les documents. Le MDN reconnaît que, bien que beaucoup d'organisations relevant d'un

SMA tiennent activement à jour leur page Web interne et d'autres documents de référence expliquant leur structure et leur mandat, la qualité et l'actualité de l'information varient à l'échelle du ministère. Le MDN convient donc que chaque organisation relevant d'un SMA devra créer et tenir à jour un document de référence contenant une liste de ses programmes et de leur mandat de même que des principaux secteurs d'intérêt. À cette fin, la directrice de la DAIPRP s'engage à fournir de l'orientation sur le format et le contenu du document et à inviter chaque organisation à mettre à jour leur information au besoin. Leur conformité sera assurée au moyen d'une présentation annuelle à la DAIPRP.

Recommandation 2 : Pour mieux aider les OLAT à déterminer à quels secteurs de programme attribuer les tâches, je recommande que toutes les organisations au sein du MDN soient tenues de préparer un document de référence contenant une liste de leurs programmes et de leur mandat de même que des principaux secteurs d'intérêt. Je recommande que la tenue à jour du document de référence fasse partie des responsabilités des OLAT. Je recommande aussi que la DAIPRP et la directrice de la DAIPRP veillent à ce que le format du document de référence soit uniforme dans toutes les organisations et qu'ils contiennent suffisamment de détails pour que les OLAT puissent savoir quels documents relèvent de leur responsabilité.

3. Pas assez d'information pour déterminer si la recherche de documents était raisonnable.

Comme mentionné ci-dessus, l'enquête a révélé que ce sont les OLAT qui déterminent à quels secteurs de programme attribuer des tâches et demander de recueillir des documents en réponse à une demande. Les OLAT collectent également des renseignements concernant la recherche effectuée au moyen d'une liste de vérification et d'un formulaire de réponse au nom du BPR.

ANNEXE 1.1

Une fois qu'un officier d'attribution des tâches a déterminé qu'un BPR pourrait détenir des documents répondant à une demande d'accès à l'information, la DAIPRP attribue une tâche par courriel à l'OLAT compétent. Le texte intégral de la demande est envoyé avec trois pièces jointes : 1) une attestation de la classification ou désignation de sécurité, 2) une liste de vérification et un formulaire de réponse pour les BPR et 3) une liste de vérification pour les OLAT. Cependant, on demande très peu d'information aux BPR en ce qui concerne les détails de la recherche en soi au sein du BPR. En particulier, la liste de vérification et le formulaire de réponse examinés initialement par le Commissariat n'indiquaient pas les renseignements suivants :

- où la recherche a été faite (c.-à-d. quelles bases de données, quels dossiers, etc.);
- pourquoi on a cherché dans ces banques d'information;
- les paramètres de la recherche (c.-à-d. mots-clés utilisés, dates, etc.);
- qui a fait la recherche (personne ou secteur de programme précis);
- en quoi la personne qui a fait la recherche a de l'expérience en ce qui concerne le sujet;
- quand la recherche a été faite;
- si une autre division ou sous-division pourrait détenir de l'information pertinente et pourquoi.

Au cours de l'enquête, il est apparu que le MDN était au courant du problème, car il avait déjà commencé à réviser la liste de vérification des BPR et le formulaire de réponse afin de demander plus d'information. Par contre, comme je l'ai mentionné dans ma lettre de septembre 2019 présentant mes conclusions préliminaires, j'étais d'avis, et je le suis encore, qu'il faudrait obtenir davantage d'information des BPR afin d'assurer le respect de la *Loi*.

La nouvelle liste de vérification et le nouveau formulaire de réponse ne fournissent pas assez d'information pour déterminer si un BPR a effectué une recherche raisonnable. Prenons par exemple une recherche au sujet d'une personne en particulier. Si l'on ne connaît pas les paramètres de la recherche, il est impossible de déterminer si la recherche a été effectuée avec le nom complet de l'employé, son poste, tout surnom connu qu'elle pourrait utiliser au travail ou tout autre renseignement pertinent.

Je trouve que le manque d'information sur la façon dont la recherche de documents pertinents a été effectuée fait en sorte qu'il est extrêmement difficile de déterminer si la recherche était raisonnable. De plus, en ne recueillant pas suffisamment d'information sur la recherche en tant que telle, il est difficile de rendre des comptes et la DAIPRP ne peut pas vérifier si la recherche était rigoureuse et complète.

Réponse du MDN et mesures proposées : Le MDN a indiqué que lorsqu'un BPR rapporte qu'aucun document ne répond à la demande d'accès à l'information, ce rapport est maintenant publié par la DAIPRP chaque semaine et envoyé à tous les cadres à l'échelon des SMA. Le MDN affirme aussi avoir pris des mesures pour s'assurer que tous les employés et les membres des Forces canadiennes comprennent leur obligation de prêter assistance à un demandeur en vertu de la *Loi*. Les employés et les membres des Forces canadiennes doivent savoir qu'une demande doit être interprétée de façon large afin qu'aucun document ne soit exclu seulement parce que le demandeur n'utilisait pas le jargon, les termes ou les expressions utilisés au ministère. Le MDN confirme que les OLAT recevront d'autres instructions pour que le personnel sache que tous les documents à valeur opérationnelle, peu importe où ils se trouvent, doivent être fournis en réponse à une demande d'accès.

ANNEXE 1.1

Recommandation 3 : En plus des mesures proposées par le MDN, je recommande que les BPR soient aussi tenus de fournir les renseignements suivants dans le formulaire de réponse :

- les raisons pour lesquelles un secteur de programme particulier du BPR a été ciblé;
- pourquoi on a cherché dans une banque d'information en particulier;
- les paramètres de la recherche et la façon dont elle a été physiquement effectuée (c.-à-d. mots-clés, termes et délais utilisés, recherche manuelle, etc.);
- le poste et les coordonnées de la personne ayant effectué la recherche.

Ces renseignements additionnels permettront de s'assurer que la recherche était raisonnable, en plus de permettre à l'OLAT et à la DAIPRP de mieux remplir leur fonction de vérification, particulièrement s'il y a des raisons de croire qu'il y a davantage de documents ou qu'il existe des documents même si on a répondu qu'il n'en y a pas.

4. Longs délais de consultation.

L'enquête a révélé que le processus de consultation interne pouvait être long. Il semblerait que cela soit en partie parce que la majorité des parties consultées étaient, jusqu'à récemment, situées dans des endroits différents, ce qui rendait les discussions face à face plus difficiles.

L'enquête a aussi révélé que les BPR ont souvent plusieurs occasions de justifier pourquoi l'information ne devrait pas être divulguée, particulièrement lorsque la DAIPRP et les BPR ne s'entendent pas sur les renseignements à prélever.

Je constate que, bien que les consultations internes soient nécessaires, les nombreux va-et-vient entre les BPR et la DAIPRP ralentissent le traitement des demandes d'information.

Réponse du MDN et mesures proposées : Le MDN convient que les consultations internes peuvent être longues. L'une des difficultés exprimées par le MDN est que la majorité des parties prenantes sont dans différents endroits. Cependant, la concentration du commandement et du personnel au complexe Carling du Quartier général de la Défense nationale (QGDN) fait en sorte qu'il y a plus d'occasions de régler rapidement les problèmes et en faire part aux échelons supérieurs lorsque nécessaire. Le MDN indique donc qu'il entend inciter fortement la DAIPRP et les BPR à avoir recours aux discussions face à face et par téléconférence au lieu des échanges par courriel et par lettre, afin d'améliorer les délais de consultation. De plus, la DAIPRP indique qu'elle fera l'essai d'un processus pour communiquer davantage avec le demandeur en ce qui concerne le moment et le caractère approprié des prorogations légitimes, et discutera de la possibilité de divulguer partiellement l'information, lorsqu'il y a lieu.

Recommandation 4 : En plus des mesures proposées par le MDN, je recommande que les consultations et les discussions soient limitées et efficaces, et que les BPR disposent d'un délai raisonnable, mais précis, pour fournir leurs réponses. Cela réduirait le va-et-vient qui se produit actuellement et assurerait une meilleure conformité à la *Loi*.

5. La transmission de documents papier ralentit le processus d'AIPRP

L'enquête a révélé que la transmission de documents dans le cadre du processus d'AIPRP au MDN se fait essentiellement en format papier. Les BPR utilisent le courrier interne pour envoyer les documents à la DAIPRP, qui doit ensuite les numériser et les verser dans son système de gestion.

Je trouve que ce processus est lourd et rallonge considérablement le processus d'AIPRP, particulièrement si on tient compte de la taille du ministère et du fait que les BPR sont situés à différents endroits, parfois même à l'étranger.

ANNEXE 1.1

Réponse du MDN et mesures proposées : Compte tenu de l'obligation de transmettre l'information de façon sécuritaire à l'intérieur d'une institution vaste et répartie dans plusieurs endroits, la directrice de la DAIPRP et le SMA de la gestion de l'information étudient des options pour la transmission électronique sécurisée des documents à l'intérieur du MDN. Celui-ci explique que le VCEMD et la Marine sont déjà en train d'établir des sites SharePoint centraux et des dépôts équivalents dans les systèmes classifiés de leurs organisations. De plus, comme la plus grande partie de la structure de commandement a déménagé au complexe Carling du QGDN, certains délais ont été réduits pour ce qui est du courrier interne, car de nombreux BPR peuvent maintenant se rendre directement dans les bureaux de la DAIPRP avec une copie papier des documents.

Recommandation 5 : Je recommande au MDN de continuer à étudier les options susmentionnées. Je lui recommande également de réviser ses politiques et ses pratiques afin de mieux appuyer le processus de demande d'accès, de réduire les délais de réponse et d'assurer une transmission sécuritaire des documents.

6. Pas de formation obligatoire pour les personnes qui travaillent sur les demandes d'accès à l'information

Selon la Directive provisoire de 2016 du secrétaire du Conseil du Trésor, il incombe à l'institution fédérale de veiller à ce que les individus soient bien informés de leurs responsabilités en vertu de la *Loi* et à ce qu'ils reçoivent la formation appropriée.

L'enquête a révélé que la DAIPRP avait à cœur d'élaborer de la formation sur l'accès à l'information et de la donner à ses employés. La DAIPRP a également consulté les BPR afin de savoir quelle formation sur l'AIPRP était nécessaire dans leur secteur respectif, mais la participation à ces formations n'est pas obligatoire. Par exemple, en examinant le sommaire des activités L1 (BPR) de 2018-2019 fourni par la DAIPRP, on a déterminé que de nombreux BPR n'ont pas suivi la formation sur l'AIPRP offerte par la DAIPRP.

Je trouve que le fait qu'il n'y ait pas de formation obligatoire pour les personnes dont l'accès à l'information est une tâche primaire ou secondaire peut avoir une incidence sur le traitement des demandes d'accès à l'information. Cela est attribuable au fait que les employés et les membres des Forces canadiennes qui n'ont pas la formation nécessaire pourraient ne pas avoir les compétences et les connaissances requises pour accomplir adéquatement la tâche qui leur est attribuée. Cela pourrait donner lieu à des recherches inadéquates et parfois inutiles, de même que de nombreuses consultations pour obtenir des précisions concernant l'application d'exceptions et les prélèvements.

Réponse du MDN et mesures proposées : Le MDN confirme que la formation en personne est obligatoire pour tous les employés participant activement à l'attribution des tâches et au traitement des demandes d'accès à l'information ainsi que pour ceux qui font des recommandations quant aux prélèvements en vertu de la *Loi*. La DAIPRP a créé et officialisé une formation axée sur l'AIPRP qui est diffusée tous les trimestres à tous les SMA et OLAT. En outre, une séance de réseautage, d'éducation et d'information a lieu chaque année pour tous les OLAT du ministère, ce qui est une occasion d'échanger de l'information et des pratiques exemplaires les uns avec les autres.

Le MDN explique également qu'il est le plus grand ministère fédéral et qu'il compte des militaires et des fonctionnaires dans toutes les provinces et tous les territoires canadiens, de même que sur des navires en mer, en déploiement ou occupant un poste dans des pays sur quatre continents. Il serait donc très difficile d'offrir de la formation en personne obligatoire à toutes les organisations ou à tout le personnel. Néanmoins, la DAIPRP continue d'étudier diverses façons d'intégrer la formation sur l'AIPRP à la formation militaire de base donnée aux nouveaux militaires, notamment sous forme de modules de formation professionnelle et de cours promotionnels pour les sous-officiers et les officiers. De même, on envisagera des modules de formation en ligne pour les fonctionnaires qui viennent travailler au MDN.

ANNEXE 1.1

Recommandation 6 : Afin de mieux appuyer les personnes dont l'accès à l'information est la tâche primaire ou secondaire, je recommande au MDN de continuer de mettre en œuvre les mesures susmentionnées et de surveiller la participation aux séances de formation obligatoire. Je recommande aussi à la DAIPRP de continuer à tenter de comprendre les besoins en formation des BPR et à répondre à ces besoins.

7. Les priorités concurrentes des OLAT ont une incidence sur leurs tâches liées à l'accès à l'information

L'enquête a révélé que pour certains OLAT qui ont un grand nombre de demandes d'accès à l'information ou des demandes complexes à traiter, l'accès à l'information est une tâche secondaire, ce qui fait que leurs priorités sont en concurrence. Par exemple, le SMA(Pol) a répondu à 325 demandes alors que l'accès à l'information était une tâche secondaire pour l'OLAT. Le SMA(Pol) a donc pu réaliser seulement 38 % des consultations requises et 44 % des tâches qui lui ont été attribuées durant l'exercice 2018-2019.

Je constate que les priorités concurrentes retardent inévitablement le processus d'accès à l'information. Cela est particulièrement vrai pour les organisations qui reçoivent un grand nombre de demandes ou des demandes plus complexes.

Réponse du MDN et mesures proposées : Le MDN mentionne que dans certaines petites organisations, la charge de travail liée aux demandes d'accès à l'information ne requiert pas qu'un employé s'y consacre à temps plein. Dans ces cas, il convient que ce travail soit une tâche secondaire. Cependant, dans les organisations où le nombre de demandes est plus élevé ou les demandes et les documents sont plus complexes, le MDN convient qu'un ou plusieurs employés devraient se consacrer entièrement à cette tâche et déterminer les nuances et le moment des réponses et si les prélèvements suggérés sont appropriés. Le MDN s'engage donc à étudier la dotation des postes d'OLAT au sein de ces organisations et à déterminer si les fonctions du poste, les descriptions de travail et l'expérience conviennent. Il fera ensuite des recommandations au SMA dont relève chaque poste.

Recommandation 7 : Afin d'éviter que les OLAT doivent composer avec des priorités concurrentes, je recommande au MDN de veiller à ce que dans les organisations où il y a un grand nombre (plus de 200) de demandes et où les demandes peuvent être plus complexes, l'accès à l'information soit la seule tâche des OLAT.

8. Le manque d'expérience des OLAT peut influencer sur les réponses aux demandes d'accès

L'enquête a montré que, dans certains cas, les OLAT qui traitent un grand nombre de demandes d'accès à l'information ou des demandes complexes occupent des postes de premier échelon. Ils n'ont généralement pas l'expérience nécessaire pour bien comprendre les différentes demandes d'accès à l'information et y répondre.

Je constate que le fait que les OLAT n'ont pas assez d'expérience pour composer avec un grand nombre de demandes complexes peut faire en sorte que les réponses soient incomplètes ou incorrectes.

Réponse du MDN et mesures proposées : Le MDN reconnaît que dans certaines organisations, le poste d'OLAT est parfois occupé par des employés qui ne sont pas à un niveau correspondant au rôle. Suite aux entrevues que le Commissariat a faites avec les OLAT, le MDN confirme qu'il est en train de créer et de doter d'autres postes pour mieux gérer le processus de travail et respecter ses obligations en vertu de la *Loi*. Il examinera la dotation des postes d'OLAT dans les organisations où il y a un grand nombre de demandes ou les demandes sont plus complexes, afin de déterminer si les fonctions du poste, les descriptions de travail et l'expérience conviennent, puis fera des recommandations au SMA dont relève chaque poste. Le MDN indique également que la surveillance par les niveaux supérieurs a été adoptée comme filet de sécurité pour compenser le manque d'expérience des OLAT. Selon le ministère, tous les formulaires de réponse des organisations doivent être revus et approuvés par le SMA responsable ou son représentant délégué.

ANNEXE 1.1

Recommandation 8 : Je recommande au MDN de veiller à ce que dans les organisations où il y a un grand nombre de demandes ou les demandes sont plus complexes, les OLAT aient l'expérience nécessaire pour remplir leurs fonctions liées à l'accès à l'information de façon à ce que les réponses aux demandes soient précises et complètes.

9. a) Tous les BPR ne sont pas au courant de leurs responsabilités en vertu de la *Loi*

L'enquête a révélé que tous les BPR ne sont pas tous au courant de leurs responsabilités en vertu de la *Loi* en ce qui concerne l'entrave au droit d'accès. Certains BPR ne savaient pas comment procéder lorsqu'ils croyaient qu'il y avait une entrave.

Bien que j'aie fait remarquer dans ma lettre de septembre que, depuis le début de l'enquête, des procédures ont été élaborées pour remédier à cette situation, on ne sait toujours pas comment ces procédures ont été communiquées aux BPR ou comment ceux-ci peuvent y accéder.

Je constate que le fait que les BPR ne sont pas tous au courant de leurs responsabilités en vertu de la *Loi* peut mener à des situations où des cas possibles d'entrave ne sont pas signalés ou sont ignorés.

Réponse du MDN et mesures proposées : Le MDN affirme qu'il a commencé à mettre en œuvre certaines mesures pour communiquer les considérations liées à l'obstruction, notamment la mise à jour des Directives et ordonnances administratives de la Défense (DOAD) 1001-1, qui expliquent les conséquences de l'entrave et incite les gens à signaler les allégations d'entrave à la DAIPRP. Le ministère confirme également que la DAIPRP a mis à jour le contenu de ses séances de formation obligatoire sur l'AIPRP afin d'inclure les conséquences de l'entrave au droit d'accès et la DAIPRP a créé et officiellement mis en œuvre une instruction permanente d'opérations décrivant les procédures à suivre pour répondre à des allégations d'entrave.

Recommandation 9 a) : Afin de garantir que les situations d'entrave soient prévenues ou signalées et traitées comme il se doit, je recommande au MDN de continuer à mettre en œuvre les mesures ci-dessus et de veiller à ce que les BPR comprennent bien leurs responsabilités en vertu de la *Loi* en ce qui concerne l'entrave.

9. b) Absence de responsabilités

L'enquête a aussi révélé qu'il n'y a pas d'objectif consistant à se conformer à la *Loi* dans le plan de perfectionnement personnel ou l'entente de rendement de chaque employé pour qui l'accès à l'information est une tâche primaire ou secondaire. Les plans de perfectionnement personnels ou les ententes de rendement des cadres supérieurs du ministère ne contiennent pas non plus un tel objectif.

Je trouve que l'absence de responsabilités, particulièrement aux échelons supérieurs d'une institution, peut faire en sorte que les demandes d'accès à l'information soient ignorées ou qu'on y répond de façon incomplète ou incorrecte.

Réponse du MDN et mesures proposées : Le MDN confirme que depuis, il a demandé à tous les cadres supérieurs de signer une lettre d'entente les engageant à ce qui suit :

- Fournir tous les documents pertinents dans les délais négociés par la DAIPRP. Cela inclut une justification lorsque la réponse est qu'il n'y a aucun document pertinent de même que le signalement des points sensibles;
- Appuyer la résolution des problèmes ou difficultés qui surgissent lors du traitement des demandes d'accès à l'information;
- Contribuer à l'amélioration considérable du pourcentage de réponses, d'évaluations, de récupérations et de retours de documents pour des raisons de qualité dans les délais;
- Veiller à ce que les échéances des demandes d'accès à l'information soient surveillées, que le suivi approprié soit fait et qu'elles soient signalées aux échelons supérieurs s'il y a lieu;

ANNEXE 1.1

- Assurer un leadership de la revue des processus et des procédures afin de cibler les améliorations à apporter;
- Veiller à ce que le processus de recherche soit complet et tienne compte autant du libellé que de l'intention de la demande.

En outre, le MDN confirme qu'il a établi une série de mesures pour surveiller étroitement la conformité au moyen de tableaux de bord et de rapports qui sont revus et discutés avec les SMA régulièrement.

Recommandation 9 b) : Pour responsabiliser davantage le personnel et obtenir de meilleurs résultats quant aux réponses aux demandes d'accès à l'information, je recommande au MDN de veiller à ce que la conformité à la *Loi* soit un objectif de travail obligatoire dans le plan de perfectionnement personnel ou l'entente de rendement de tous les employés dont la tâche primaire ou secondaire est l'accès à l'information. Je recommande également que les engagements susmentionnés soient des objectifs de travail obligatoires dans les plans de perfectionnement personnel ou les ententes de rendement de tous les cadres supérieurs du MDN, civils et militaires.

CONCLUSION

Conformément à l'alinéa 37(1)b) de la *Loi*, je vous demande de m'informer d'ici le **13 février 2020** de votre intention de donner suite ou non à mes recommandations. Si vous ne comptez pas y donner suite, veuillez me faire part des raisons pour lesquelles vous ne prendrez pas les mesures recommandées.

Si vous êtes d'accord avec ces recommandations, le Commissariat à l'information surveillera le progrès de leur mise en œuvre dans le cadre d'enquêtes futures sur des plaintes contre le MDN concernant l'accès à l'information.

Si vous souhaitez discuter de tout aspect de ce dossier, n'hésitez pas à communiquer avec moi au 819-994-0001.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération respectueuse.

La commissaire à l'information,
Caroline Maynard

c.c.: Sous-ministre
Défense nationale et Forces armées canadiennes

Secrétaire générale
Défense nationale et Forces armées canadiennes

ANNEXE 1.2



Lettre du ministre de la Défense nationale à la commissaire à l'information, datée du 28 février 2020. Cette lettre donne suite aux conclusions de la commissaire et fait le point sur les mesures prises par le MDN. La version originale (en anglais seulement) est accessible à <https://www.oic-ci.gc.ca/fr/ressources/rapports-publications/question-d'accès-neuf-recommandations-concernant-le-traitement-des>.

Traduction du Commissariat

Madame Caroline Maynard
Commissaire à l'information du Canada
Commissariat à l'information du Canada
30, rue Victoria
Gatineau (QC) K1A 1H3

Madame la Commissaire,

Je m'adresse à vous pour donner suite à votre lettre datée du 16 janvier 2020, en application de l'alinéa 37(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* (la *Loi*). Cette lettre présentait les résultats de l'enquête systémique menée par le Commissariat à l'information concernant le traitement des demandes d'accès à l'information par le ministère de la Défense nationale (MDN) au cours de la période du 1^{er} janvier 2017 au 21 décembre 2018.

La *Loi* accorde aux citoyens canadiens, aux résidents permanents et à toute personne ou personne morale présente au Canada un droit d'accès aux documents relevant des institutions fédérales. Étant donné que l'accès à l'information est un droit important, le Ministère soutient les initiatives pour un gouvernement ouvert et cherche sans cesse à améliorer son programme d'accès à l'information. Vous trouverez ci-dessous nos réponses à vos recommandations.

Je ne doute pas que les réponses fournies ci-dessous de même que celles contenues dans la lettre ci-jointe de la sous-ministre Jody Thomas, datée du 31 octobre 2019, répondront à vos recommandations finales. J'accueille avec satisfaction votre reconnaissance de l'excellente collaboration dont a fait preuve le Ministère dans le cadre de l'enquête systémique.

1. Procédure visant la division des demandes et la redéfinition de la portée

Le MDN convient qu'une demande peut être divisée en différentes parties gérables afin de répondre avec efficacité aux désirs exprimés par le demandeur et qu'une telle action ne doit pas modifier l'intention ou la portée de la demande initiale. La Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (DAIPRP) élabore une instruction permanente d'opérations (IPO), laquelle établira clairement les critères permettant de s'assurer que l'intention initiale de la demande est respectée après que les documents auront été reçus des bureaux de première responsabilité (BPR). Cette mesure offrira une meilleure assurance que tous les documents se rapportant à la demande sont récupérés. Une copie de l'IPO, ainsi que les plans de mise en œuvre du MDN, sera fournie au Commissariat d'ici avril 2020.

ANNEXE 1.2

2. Matériel de référence pour l'attribution des tâches

Dans le but de cerner adéquatement les secteurs de programme aux fins d'attribution des tâches, le MDN convient que toutes les organisations relevant d'un sous-ministre adjoint (SMA) doivent disposer d'un document de référence qui énumère et explique leur programme et leur mandat de même que leurs principaux domaines d'intérêt. La DAIPRP donnera des directives sur le format et le contenu de ce document de sorte qu'il concorde à l'échelle de ces organisations et qu'il contient suffisamment de détails pour désigner les documents qui relèvent d'elles. De plus, le MDN souscrit à l'importance de mettre à jour un tel document et examinera les options en vue de déterminer à qui reviendra cette responsabilité. La DAIPRP surveillera le respect de cette exigence chaque année.

3. Documentation pour appuyer la recherche de documents

Le MDN a étoffé son processus de recherche de documents. Dans le but de mieux effectuer son examen critique, la DAIPRP modifie son formulaire de réponse des BPR pour qu'il comprenne les éléments suivants : 1) les secteurs au sein de l'organisation relevant d'un SMA qui se sont vu attribuer des tâches; 2) le nom de la personne ayant effectué la recherche pour trouver les documents se rapportant à la demande; 3) les emplacements où la recherche de documents a été effectuée; et 4) la raison justifiant l'absence de documents. Il est à noter que des améliorations ont déjà été apportées à cet égard en demandant de préciser, à l'aide de renseignements pertinents, la façon dont la recherche a été effectuée. Désormais, la DAIPRP continuera d'améliorer ses processus, tout en tenant compte de vos recommandations, telles que :

- les raisons pour lesquelles ce secteur de programme au BPR a été identifié;
- la raison pour laquelle un dépôt de renseignements précis a été choisi pour effectuer la recherche;
- les paramètres de la recherche et la façon dont celle-ci a été effectuée physiquement;
- le poste et les coordonnées de la personne ayant effectué la recherche.

Par ailleurs, le MDN a pris des mesures pour accroître la sensibilisation générale. Les employés civils et en uniforme affectés au processus d'accès à l'information ont reçu une formation sur l'obligation de prêter assistance aux demandeurs en vertu de la *Loi*. D'autres directives ont été données pour veiller à ce que tous les documents ayant une valeur opérationnelle soient fournis à la suite d'une demande d'accès. Des trousse de formation ont également été mises à jour pour renforcer ces obligations et souligner les conséquences d'une non-conformité. La DAIPRP continuera de publier chaque semaine des rapports qui feront état des réponses rapportant l'absence de documents. Ces rapports destinés aux cadres à l'échelon des SMA assureront une surveillance par la haute direction.

4. Amélioration des délais dans le processus de consultations internes

Dans le but d'améliorer la rapidité des consultations internes et des réponses fournies aux demandeurs, des discussions en face à face et/ou l'utilisation de la téléconférence seront privilégiées plutôt que les courriels ou la correspondance, dans la mesure du possible.

Lorsque des retards sont inévitables en raison de la tenue de consultations nécessaires ou de facteurs quelconques, la DAIPRP continuera d'accroître ses communications avec les demandeurs relativement au moment et à la pertinence des prorogations légitimes. Pour ce faire, elle aura recours à des communications partielles de l'information avant la communication finale de la trousse, le cas échéant.

D'autre part, dans le but d'assurer que les consultations et les discussions internes sont limitées et efficaces, la DAIPRP mettra en application un document d'orientation qui fournira aux BPR un échéancier précis, mais raisonnable. Cela devrait aider à limiter les retards attribuables aux nombreux échanges.

5. Transmission de documents

Le MDN reconnaît le besoin de trouver des solutions technologiques sécurisées afin d'améliorer ses processus et de réduire le recours aux dossiers papier, surtout à l'échelle d'un grand ministère géographiquement diversifié. Un projet pilote visant le transfert électronique de documents classifiés au moyen d'un site sécurisé a fait ses preuves. De ce fait, le MDN étudie la faisabilité et la disponibilité de diverses solutions visant à faciliter le transfert numérique sécurisé de documents non classifiés et « Protégé B » de même que d'autres solutions à l'égard de renseignements classifiés en vue de minimiser le transfert de documents papier et le temps de livraison qui y est associé.

Le déménagement des groupes du complexe Carling du Quartier général de la Défense nationale a atténué certains retards liés au courrier interne, puisque les documents papier peuvent maintenant être remis en mains propres. Le MDN établit présentement un processus de courrier interne plus efficace.

Alors que le MDN continue d'examiner des options et de mettre en place de nouveaux processus pour minimiser le besoin de transférer des documents papier, les politiques et procédures seront mises à jour en conséquence.

6. Formation des personnes travaillant sur les demandes d'accès à l'information

Un accent concerté sur la formation des personnes affectées aux processus de demandes d'accès à l'information a démontré que des améliorations en matière de sensibilisation générale et de rendement ministériel ont été observées. La DAIPRP continuera donc de fournir de la formation obligatoire en classe aux officiers de liaison et d'attribution des tâches (OLAT). Aussi, les personnes qui fournissent des recommandations en matière de prélèvements en vertu de la *Loi* sont fortement encouragées à suivre la formation en classe.

Par ailleurs, la DAIPRP a créé et officialisé une formation axée sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels (AIPRP) qui est diffusée à l'échelle du Ministère. Des séances de réseautage, de formation et d'information sont tenues chaque année, ce qui permet de communiquer de nouvelles informations et des pratiques exemplaires. Des efforts soutenus seront également déployés afin d'examiner diverses façons d'intégrer la formation relative à l'AIPRP dans la formation militaire pour les membres nouvellement enrôlés, notamment des modules dans la formation professionnelle et les cours d'avancement professionnel pour les sous-officiers supérieurs et les officiers supérieurs. Le MDN est heureux de mentionner que les militaires peuvent désormais accéder au cours sur l'AIPRP en ligne fourni par l'École de la fonction publique du Canada.

La DAIPRP s'emploie activement au développement et à la prestation de formations sur l'accès à l'information pour les employés et elle continuera de répondre aux besoins précis.

7. et 8. Définition du rôle et des responsabilités des OLAT

Le MDN reconnaît que, d'après le volume et la complexité des demandes d'accès à l'information, le rôle des OLAT peut varier dans toutes les organisations relevant d'un SMA. Il reconnaît aussi que, dans certains cas, il peut être plus approprié d'avoir des ressources à temps plein pour diminuer les priorités concurrentes et les retards dans le processus de demandes. La Secrétaire générale du MDN travaillera avec les organisations relevant d'un SMA en vue d'examiner les fonctions du poste et le niveau d'expérience des OLAT, surtout dans les organisations où il existe un volume élevé de demandes et où les documents peuvent être plus complexes. Cela permettra donc de veiller à ce que les obligations en vertu de la *Loi* puissent être remplies de façon opportune.

ANNEXE 1.2

9. Responsabilités des BPR et conformité en vertu de la *Loi*

a) S'assurer que les BPR sont informés de leurs responsabilités en vertu de la *Loi*

Le MDN a mis en place de nombreuses mesures pour communiquer les conséquences liées aux cas d'entrave aux demandes d'accès à l'information. En 2019, la Directive et ordonnance administrative de la défense sur la *Loi sur l'accès à l'information* a été mise à jour pour donner un aperçu des conséquences liées aux cas d'entrave et de prescrire le signalement de toute allégation d'entrave. De plus, le contenu des séances de formation relative à l'AIPRP a été mis à jour pour y inclure les conséquences liées aux cas d'entrave. Une IPO a également été créée pour décrire la procédure à suivre pour traiter les allégations d'entrave.

b) Accroître le nombre des mécanismes de responsabilité

Des indicateurs clés ont été mis en œuvre pour surveiller la conformité du Ministère, dont la capacité de respecter les délais prévus par la *Loi* se rapportant à la communication de documents. Un tableau de bord démontrant le rendement ministériel fait régulièrement l'objet d'un examen et d'une discussion par la haute direction.

Dans l'espoir d'accroître la responsabilité et d'obtenir de meilleurs résultats dans le traitement des demandes d'accès à l'information, les hauts dirigeants au MDN ont signé une lettre d'entente pour témoigner de leur engagement à maintenir leurs obligations en vertu de la *Loi*.

De plus, le MDN veillera à ce que la conformité à la *Loi* soit un objectif de travail obligatoire dans l'entente de rendement de tous les employés dont les responsabilités principales ou secondaires se rapportent à l'accès à l'information.

Pour terminer, le MDN s'emploie à continuer de s'améliorer afin de respecter ses obligations en vertu de la *Loi*. Tenez pour certain que vous pouvez compter sur notre collaboration continue afin de renforcer le programme d'AIPRP du MDN.

Je vous prie d'agréer, Madame la Commissaire, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'Hon. Harjit S. Sajjan, C.P., OMM, MSM, CD, député

[...]

