



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada



COMMISSARIAT À L'INFORMATION

Rapport annuel

2019-2020

oic-ci.gc.ca



Table des matières

- 01 MESSAGE DE LA COMMISSAIRE
- 02 BILAN DE L'EXERCICE
- 07 ENQUÊTES
- 19 À PROPOS DU COMMISSARIAT
À L'INFORMATION
- 20 ANNEXE A :
RAPPORT ANNUEL 2019-2020 DE LA
COMMISSAIRE À L'INFORMATION AD HOC

Message de la commissaire

Le présent rapport annuel porte sur une année capitale.

Au cours des douze mois qui se sont écoulés entre avril 2019 et mars 2020, mon équipe a été appelée à mettre en œuvre d'importantes modifications à la *Loi sur l'accès à l'information*, qui sont entrées en vigueur en juin 2019, ainsi qu'à composer avec une très forte augmentation du nombre de plaintes, tout en continuant de réduire l'inventaire de dossiers.

C'était un défi considérable à relever, mais grâce au dévouement des employés et à l'élaboration d'un plan stratégique quinquennal qui a précisé l'orientation du Commissariat à l'information, ce dernier a pu rester sur la bonne voie tout au long de l'exercice 2019-2020. En date du 31 mars 2020, j'étais satisfaite de voir que l'organisation se trouvait exactement dans la position où je souhaitais qu'elle soit : interagissant avec les parties plaignantes et les institutions en toute transparence, collaborant pour conclure les enquêtes et régler les plaintes, et fermant les dossiers d'un grand nombre de plaintes, le tout alors que la mise en œuvre des modifications à la *Loi* était déjà bien avancée.

Dans le rapport de l'année dernière, je mentionnais que le gouvernement devait intensifier ses efforts afin de s'assurer de respecter ses obligations en vertu de la *Loi*. C'est toujours le cas dans le contexte de la pandémie. Comme je l'ai mentionné à plusieurs reprises au cours des semaines qui ont suivi l'adoption de modalités de travail souples par les institutions fédérales, la réponse

du gouvernement ne doit pas suspendre le droit d'accès en cette période critique, alors que la transparence est plus importante que jamais.

L'examen législatif de la *Loi sur l'accès à l'information* que le gouvernement doit entreprendre un an après l'entrée en vigueur des modifications aura lieu en 2020-2021. Il s'agira d'une excellente occasion de continuer à renforcer la transparence en améliorant cette loi importante. Je me réjouis à la perspective de contribuer à ce processus.

Cependant, j'espère aussi sincèrement que cet examen n'empêchera pas le gouvernement de prendre des mesures immédiates pour améliorer le service et réduire les retards, ainsi que pour régler les autres problèmes qui persistent dans le système d'accès, dont certains peuvent être réglés sans qu'il soit nécessaire de modifier la *Loi*.

Bien que le budget de 2019 ait alloué un financement temporaire au Commissariat afin qu'il puisse poursuivre la réduction de l'inventaire de plaintes, j'ai continué à soutenir tout au long de 2019-2020 qu'un financement permanent était essentiel pour me permettre de remplir efficacement mon mandat. En août 2020, j'ai été heureuse d'apprendre que le Conseil du Trésor avait approuvé la présentation du Commissariat à l'égard d'un financement permanent pour stabiliser ses activités et sa capacité à respecter ses engagements.



Cette décision favorable du gouvernement entraînera un accroissement du nombre d'enquêteurs au Commissariat, ce qui permettra de fermer plus de dossiers. D'autres mesures concrètes et immédiates de la part du gouvernement au regard des problèmes de l'échelle du système d'accès, des résultats constructifs lors de l'examen législatif et du leadership exercé par les institutions pour la mise en œuvre par celles-ci de pratiques exemplaires et l'application des leçons que renferme le présent rapport contribueront grandement à améliorer la santé du système d'accès et à assurer le respect du droit d'accès des Canadiens.

Bilan de l'exercice

Mise en œuvre des modifications à la Loi sur l'accès à l'information

Le Commissariat à l'information a passé une grande partie de l'exercice 2019-2020 à mettre en œuvre les premières modifications importantes apportées à la *Loi sur l'accès à l'information* depuis son entrée en vigueur en 1983.

ORDONNANCES

Le projet de loi C-58 (Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et d'autres lois en conséquence) a reçu la sanction royale en juin 2019. Par conséquent, la commissaire peut maintenant rendre une ordonnance et/ou formuler des recommandations à l'issue d'une enquête sur une plainte enregistrée le 21 juin 2019 ou après cette date, lorsqu'elle est d'avis que la plainte est fondée.

Deux enquêtes conclues au début de l'année 2020 ont donné lieu à des ordonnances prévues à l'égard de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) concernant des retards importants dans des réponses à des demandes d'accès. Dans un cas, la GRC, qui se trouvait dans une situation de présomption de refus, a répondu à

la demande d'accès après avoir appris que la commissaire avait l'intention de rendre une ordonnance dans ce sens.

Dans l'autre cas, la réponse à la demande d'accès a été envoyée avant que l'ordonnance prenne effet.

PUBLICATION D'ORDONNANCES ET DE COMPTES RENDUS

Les modifications permettent également à la commissaire de publier des comptes rendus. Le Commissariat a mis au point un nouveau format pour ces comptes rendus et a créé une base de données des décisions consultable. Cet ensemble de comptes rendus deviendra une référence utile pour les parties plaignantes et les institutions concernant les positions de la commissaire sur l'application et l'interprétation de la *Loi*.

AUTORISATION OU REFUS DES DEMANDES DES INSTITUTIONS SOUHAITANT NE PAS DONNER SUITE À DES DEMANDES D'ACCÈS

Auparavant, les institutions devaient traiter toutes les demandes d'accès valides visant des documents qui relevaient d'elles et y répondre. Cependant, les modifications apportées à la *Loi* en 2019 permettent aux


LE COMMISSARIAT RÉAGIT À LA COVID-19

Lorsque la gravité de la pandémie de COVID-19 est devenue apparente au début de mars 2020, le Commissariat a immédiatement mis en œuvre un plan pour s'assurer que ses activités pourraient se poursuivre sans problème.

Grâce à l'excellent travail de l'équipe de la Technologie de l'information du Commissariat, en quelques jours seulement, tous les employés étaient en mesure de travailler à domicile et d'avoir accès au réseau du Commissariat. La plupart des fonctions intégrées se sont poursuivies normalement, et le travail a été facilité par la mise en œuvre rapide de la transmission électronique de documents et de la signature électronique. À la fin de l'exercice financier, le Commissariat a commencé à planifier l'accès sélectif au bureau pour les personnes offrant des services essentiels et l'adoption de nouveaux outils facilitant le travail à distance.

Les enquêteurs ont pu poursuivre leurs activités, mais celles-ci ont été ralenties par la fermeture des opérations d'accès à l'information dans de nombreuses institutions.

Le 20 mars, le Commissariat a publié une brève déclaration sur l'incidence de la pandémie sur ses activités. Il rappelait aux institutions assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* de prendre toutes les mesures raisonnables pour atténuer l'incidence de la situation sur le droit d'accès à l'information des individus, alors qu'elles adoptaient des modalités de travail souples. Le Commissariat recommandait aussi aux institutions d'aviser les demandeurs de leur capacité réduite à traiter les demandes d'accès. La commissaire a publié une communication plus longue, en avril 2020, sur ces questions et d'autres préoccupations liées à l'accès qui sont survenues au cours des premières semaines de la pandémie.



institutions de demander l'autorisation à la commissaire de ne pas traiter des demandes valides qui, à leur avis, sont vexatoires ou entachées de mauvaise foi, ou constituant autrement un abus du droit de faire une demande d'accès.

Le Commissariat a établi un processus pour le dépôt de ce type de demandes par les institutions. Celui-ci s'appuie sur des communications électroniques et une plateforme d'échange de documents permettant au Commissariat de recueillir de l'information auprès des institutions et des demandeurs. Cela permet d'assurer un processus efficace qui aide la commissaire à rendre des décisions en temps opportun, à savoir dans un délai de 20 jours ouvrables dans la mesure du possible.

La commissaire a reçu six demandes de ce type en 2019-2020 et elle en a autorisé une seule. Dans ce cas, la commissaire a conclu que la demande d'accès était vexatoire parce que le demandeur avait fait de nombreuses demandes d'accès auparavant qui étaient pareilles ou presque pareilles à la demande en cause. La commissaire a également conclu que la demande d'accès était un abus du droit de faire une demande d'accès en raison du grand volume de demandes d'accès présentées par le demandeur dans le passé de même que de la nature répétitive des demandes.

Pour ce qui est des demandes rejetées, la commissaire a d'abord évalué si l'institution s'était acquittée de son obligation de prêter assistance au demandeur avant de demander l'autorisation de ne pas donner suite à la demande d'accès. La commissaire a ensuite vérifié si l'institution avait établi que la demande d'accès qui lui avait été présentée était effectivement vexatoire ou entachée de mauvaise foi, ou constituait un abus de faire une demande d'accès. Le Commissariat publie les sommaires des décisions importantes relativement aux demandes d'autorisation des institutions de ne pas donner suite à des demandes d'accès dans sa base de données des décisions en ligne, également dans le but de bâtir un ensemble de documents de référence pour guider les institutions et les demandeurs.

DIVULGATION PROACTIVE

Tout comme les autres institutions assujetties à la *Loi*, le Commissariat a commencé en 2019-2020 à divulguer de façon proactive davantage d'information à la suite des modifications législatives. Cette information donne aux Canadiens un aperçu des activités du Commissariat et des documents préparés pour la commissaire en vue de ses comparutions devant les comités parlementaires.

Priorités de la commissaire pour 2019-2020

Outre la mise en œuvre des modifications à la *Loi*, le Commissariat s'est concentré sur trois priorités.

RÉDUCTION DU NOMBRE DE PLAINTES DANS L'INVENTAIRE

En 2019-2020, le Commissariat a continué d'améliorer son processus d'enquête afin qu'il soit plus efficace et afin d'accroître le nombre de dossiers de plaintes fermés chaque année. Les équipes ont été organisées pour enquêter sur des types de plaintes précis et pour travailler avec un portefeuille d'institutions. Les responsabilités du Greffe, établi par la commissaire l'année précédente pour recevoir, enregistrer et gérer les plaintes, ont été précisées en fonction de l'expérience acquise lors de sa première année d'existence.

Le Commissariat a mis à jour un certain nombre d'outils pour aider les enquêteurs, qui en ont fait l'essai au cours de l'année. Les outils seront mis en œuvre en 2020-2021.

Afin d'augmenter sa capacité d'enquête et de continuer à réduire l'inventaire, le Commissariat a embauché pour l'année des enquêteurs supplémentaires et des consultants pour une durée déterminée avec le financement temporaire prévu dans le budget de 2019.

Grâce à ce personnel supplémentaire et à différentes autres mesures, le Commissariat était mieux placé pour répondre à une augmentation marquée des nouvelles plaintes et a conclu un nombre record d'enquêtes. Voir la section « [Enquêtes](#) » pour des statistiques complètes et les points saillants du travail d'enquête et des décisions judiciaires connexes en 2019-2020.

ASSURER LA TRANSPARENCE

Le Commissariat a lancé un site Web complètement renouvelé en 2019-2020. Ce site moderne permet aux parties plaignantes et aux institutions de trouver plus facilement de l'information utile concernant les interprétations de la *Loi* que fait la commissaire (y compris des rapports sur les enquêtes systémiques et une [base de données des sommaires](#) d'enquêtes importantes conclues au cours des dix dernières

années), des documents d'orientation sur les procédures suivies par le Commissariat durant les enquêtes et d'autres questions liées au rôle de surveillance de la commissaire.

En 2019-2020, le Commissariat a publié de [nouveaux documents d'orientation](#) portant sur la gestion des courriels et les demandes d'autorisation de ne pas donner suite à des demandes d'accès.

Durant l'hiver 2020, le Commissariat a consulté les institutions au sujet du document d'orientation ayant trait aux enquêtes sur lesquelles un changement de circonstances ou le temps écoulé ont une incidence. Il a publié un [nouveau document d'orientation à ce sujet](#) en juin 2020. Le Commissariat a également tenu des consultations au sujet des facteurs dont il tient compte dans les enquêtes liées à la question de savoir si des documents relèvent d'une institution ou non, un concept fondamental de la *Loi*, puisque le droit à l'information n'existe pas si les documents ne relèvent pas d'une institution fédérale. Les résultats de ces consultations ont guidé la rédaction d'un [nouveau document d'orientation](#) qui a été publié en août 2020.

La commissaire a comparu devant des comités parlementaires trois fois en 2019-2020. En avril 2019, elle a présenté son point de vue sur certaines modifications proposées à la *Loi* dans le cadre de l'examen article par article du projet de loi C-58 par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Le mois suivant, la commissaire a comparu devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes pour répondre à des questions sur les ressources dont elle disposait pour remplir son mandat. En mars 2020, la commissaire s'est présentée et a fait part de ses priorités aux nouveaux membres de ce comité, qui a été reconstitué à la suite des élections fédérales de 2019.

Au cours de l'année, la commissaire et les hauts dirigeants du Commissariat se sont adressés à des groupes de spécialistes de l'accès à l'information de l'ensemble du Canada, notamment au sujet de la mise en œuvre des modifications apportées à la *Loi* en 2019. Les rencontres avec les commissaires des

ENQUÊTE SYSTÉMIQUE SUR LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ACCÈS À LA DÉFENSE NATIONALE

En 2019-2020, le Commissariat a conclu une enquête systémique lancée par la commissaire à la fin de 2018 concernant le traitement global des demandes d'accès à la Défense nationale. Cette enquête faisait suite aux allégations sérieuses formulées durant les audiences préalables au procès du vice-amiral Mark Norman, en plus des conclusions que la commissaire a tirées dans le cadre d'une enquête antérieure mettant en cause le Cabinet du Juge-avocat général, selon lesquelles la Défense nationale avait indûment prélevé de l'information pour répondre à une demande d'accès. Les [résultats de l'enquête](#) ont été publiés en juillet 2020.

provinces et territoires ainsi qu'avec les homologues de la commissaire aux commissariats à l'information du Royaume-Uni et de l'Écosse ont été pour la commissaire et le personnel du Commissariat des occasions d'apprendre des autres administrations et d'échanger des pratiques exemplaires. Les employés des deux commissariats attribuent leur excellent rendement (aucun n'a d'inventaire de plaintes) à leur capacité de publier leurs décisions et à la mise en œuvre d'environnements numériques.

En mai 2019, lors du Sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert qui s'est tenu dans la région de la capitale nationale, la commissaire a animé un groupe d'experts sur les façons dont la suppression des restrictions sur les documents gouvernementaux historiques pourrait améliorer l'accès aux documents, réduire le besoin de faire des demandes d'accès et simplifier le traitement des documents historiques liés à la sécurité nationale. Ce groupe d'experts a mené à la rencontre de la commissaire avec le Groupe consultatif sur la transparence de la sécurité nationale, en février 2020, pour discuter d'accès à l'information et de sécurité nationale. En février 2020, le Commissariat a publié une [stratégie de déclassification pour les documents relatifs à la sécurité nationale et au renseignement](#) rédigée par Wesley Wark, professeur à l'Université d'Ottawa et expert en sécurité nationale, qui a agi comme rapporteur du groupe d'experts de la commissaire. (Voir également « [Les documents classifiés posent un défi aux institutions et au Commissariat](#) ».)

Enfin, le Commissariat a continué à répondre aux demandes d'accès dans les délais prescrits par la *Loi*, soit en 21 jours en moyenne en 2019-2020. Le Commissariat s'est joint au [portail en ligne de demandes d'accès à l'information et de renseignements personnels](#) du gouvernement du Canada en juillet 2019 et a reçu 42 demandes d'accès durant l'année. Parmi les 43 demandes d'accès auxquelles il a répondu, il y en avait qui portaient sur les enquêtes, les processus

d'embauche au Commissariat et les nouveaux pouvoirs de la commissaire. L'[annexe A](#) contient le rapport annuel 2019-2020 de la commissaire à l'information ad hoc. Celle-ci enquête sur les plaintes relatives au traitement des demandes d'accès par le Commissariat.

FAVORISER LA COLLABORATION

La commissaire a rencontré les sous-ministres et hauts dirigeants de cinq institutions au cours de l'année (soit Transports Canada, le ministère de la Justice Canada, Défense nationale, Bibliothèque et Archives Canada, et Bureau du Conseil privé). L'objectif de ces rencontres était d'échanger des pratiques exemplaires, d'en apprendre davantage sur l'état des opérations d'accès dans chaque institution et de communiquer les préoccupations de la commissaire eu égard à la question de savoir dans quelle mesure et de quelle manière les institutions respectent leurs obligations en vertu de la *Loi*.

Les interactions avec certaines institutions en 2019-2020 ont montré que la collaboration préconisée avait porté ses fruits :

- **Société Radio-Canada (SRC).** Les responsables de l'accès de cette institution gèrent rigoureusement leur inventaire de plaintes. Depuis plusieurs années, la SRC et le Commissariat tiennent des réunions toutes les deux semaines pour discuter des enquêtes sur des plaintes en cours. Ces rencontres permettent de régler rapidement les plaintes et d'établir des lignes de communication claires. En 2019-2020, le Commissariat a conclu 31 enquêtes sur des plaintes contre la SRC.
- **Corporation commerciale canadienne.** Cette institution a reçu 18 demandes en 2018-2019 et a fait l'objet de seulement 14 plaintes durant son existence. Le Commissariat a fermé le dossier de quatre de celles-ci en 2019-2020, et elles portaient toutes sur un contrat de plusieurs millions de dollars signé en 2014 par le Canada pour fournir

des véhicules blindés légers à l'Arabie saoudite. Les représentants de l'institution ont collaboré avec les enquêteurs du Commissariat afin de communiquer des renseignements à la partie plaignante qui ont permis de faire la lumière sur les procédures de la Corporation et sur la façon dont elle a pris sa décision d'approuver le marché avec l'Arabie saoudite.

- **Commission du droit d'auteur du Canada.** La Commission a reçu seulement une demande en 2018-2019. Alors qu'elle tentait de régler une plainte datant de 2016, l'institution a suivi la suggestion du Commissariat et embauché un consultant pour traiter à nouveau les documents demandés, dans lesquels il était question d'un rapport du Comité permanent du patrimoine canadien de la Chambre des communes au sujet de l'industrie musicale canadienne. La Commission a ensuite consulté deux institutions fédérales au sujet des documents et suivi leurs recommandations en ce qui a trait aux renseignements qui pouvaient être divulgués, ce qui a permis de communiquer davantage d'information à la partie plaignante.

La commissaire a également pris la parole lors de la rencontre annuelle des praticiens fédéraux de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, qui s'est tenue durant la Semaine du droit à l'information, en septembre 2019. De plus, elle a discuté de l'importance de l'accès à l'information dans le cadre d'une présentation au personnel d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, en janvier 2020. À elle seule, cette institution reçoit près des deux tiers de toutes les demandes d'accès présentées au gouvernement chaque année.

Appuyer les enquêtes au moyen de services internes

Les équipes des services internes du Commissariat ont appuyé les enquêtes tout au long de l'exercice, notamment en obtenant 1,7 M\$ de financement annuel permanent pour mettre en œuvre les nouveaux pouvoirs et les nouvelles responsabilités de la commissaire, et 3 M\$ de financement temporaire pour réduire l'inventaire. Vers la fin de 2019-2020, le Commissariat a entamé un processus de demande de financement permanent pour ses activités continues de réduction de l'inventaire. Ces ressources permettraient au Commissariat d'accroître sa capacité d'enquête de façon permanente et, par conséquent, d'augmenter son efficacité.

L'embauche d'enquêteurs avec le nouveau financement a requis un soutien considérable de la part de l'équipe des Ressources humaines, notamment en ce qui a trait aux mesures de dotation et à d'autres processus, en 2019-2020. L'équipe a également réglé de nombreux problèmes de paye liés au système Phénix.

Comme le Commissariat est passé aux enquêtes électroniques au cours de la dernière année, les équipes de la Gestion de l'information et de la Technologie de l'information ont établi des politiques et des procédures ainsi qu'obtenu de l'équipement pour convertir les documents papier en documents électroniques. Afin de faciliter encore davantage les enquêtes électroniques, le Commissariat a commencé à intégrer les nouveaux gabarits et le nouveau libellé standard pour les comptes rendus d'enquête à son système de gestion des cas. De nouvelles politiques sur l'utilisation des signatures électroniques pour les documents liés aux enquêtes et aux affaires internes entreront en vigueur en 2020-2021.

L'élaboration d'un plan pluriannuel concernant l'innovation au Commissariat était une priorité importante connexe. Dans ce plan, le Commissariat a établi des priorités pour les investissements en gestion de l'information ainsi que dans les applications et l'infrastructure informatiques pour transformer les opérations conformément à l'orientation du gouvernement et pour renforcer la sécurité du réseau et de l'information. Afin que les mesures de sécurité qu'il prend soient rigoureuses et en lien avec les menaces émergentes, le Commissariat a procédé à des évaluations de la menace, des risques et des vulnérabilités en 2019-2020 et y donnera suite en 2020-2021. Le Commissariat a aussi finalisé son nouveau Plan de sécurité ministérielle et mis à jour son Plan de continuité des activités, deux piliers importants du travail visant à réduire les risques opérationnels.

Le travail du Commissariat au cours du prochain exercice financier et des quatre exercices suivants sera orienté par un [nouveau plan stratégique](#) élaboré en 2019-2020, auquel les employés ont grandement contribué. De nouvelles structures de gouvernance et de comités appuient également tous les aspects des activités du Commissariat, et le nouvel intranet qui sera lancé en 2020-2021 les appuieront également.

PLAN STRATÉGIQUE DE 2020-2021 À 2024-2025

Vision : Les institutions fédérales appliquent correctement la *Loi sur l'accès à l'information* et respectent le droit des Canadiens en matière d'accès.

Mission : Mener des enquêtes efficaces et justes, faire preuve d'ouverture et de transparence lors des interactions avec les institutions et les plaignants, et donner des conseils éclairés au Parlement et aux autres intervenants concernant l'accès à l'information.

Valeurs : Respect, collaboration, transparence, responsabilisation et crédibilité

Stratégies

- Investir dans nos ressources et les appuyer
- Innover et transformer nos opérations
- Maintenir et renforcer notre crédibilité

Enquêtes

Le Commissariat à l'information a commencé l'exercice 2019-2020 avec plus de 3 300 plaintes dans son inventaire et en a enregistré plus de 6 000 autres au cours de l'exercice.

PLAINTES ADMINISTRATIVES

Parmi les nouvelles plaintes, 76 p. 100 étaient de nature administrative (essentiellement au sujet de retards dans la réponse aux demandes d'accès et de prorogations de délai).

La plupart de ces plaintes (70 p. 100) étaient à l'égard d'une seule institution : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC). Cela place l'institution en tête de la [liste des institutions](#) au sujet desquelles le Commissariat a reçu le plus de plaintes en 2019-2020.

Le volume de plaintes concernant IRCC n'a pas toujours été aussi important. Durant les deux exercices précédant 2019-2020, le Commissariat avait enregistré seulement 226 et 558 plaintes

respectivement contre cette institution. En juillet 2019, un petit nombre de personnes ont commencé à déposer de grands groupes de plaintes (p. ex., une personne en a déposé près de 70 en une seule semaine).

L'objet des plaintes était presque toujours le fait qu'IRCC n'avait pas répondu à des demandes d'accès dans les délais prévus par la *Loi* (soit 30 jours ou un délai prorogé) concernant les renseignements personnels de ressortissants étrangers cherchant à entrer au Canada de façon temporaire ou permanente. Il convient de noter que le nombre de plaintes au sujet de demandes de prorogation de délai à l'encontre d'IRCC est passé de seulement 12 en 2018-2019 à 2 529 en 2019-2020.

Afin de mieux comprendre ces augmentations et de s'attaquer à leurs causes réelles, en mars 2020, la commissaire [a lancé une enquête systémique contre IRCC](#) sur le

traitement des demandes d'accès liées aux dossiers d'immigration à IRCC. L'enquête sera terminée en 2020-2021.

Le Commissariat a fermé 3 479 dossiers de plaintes relatives à IRCC en 2019-2020, soit 63 p. 100 du nombre

total. Dans de nombreux cas, les premières demandes de renseignements du Commissariat ont révélé qu'IRCC avait déjà répondu aux demandes d'accès. Par conséquent, le Commissariat a été en mesure de régler 70 p. 100 des plaintes administratives contre IRCC.

Dossiers de plaintes fermés contre IRCC et contre toutes les autres institutions en 2019-2020

	Plaintes fondées	Plaintes non fondées	Plaintes réglées	Plaintes abandonnées	Total
Dossiers de plaintes fermés contre IRCC en 2019-2020	20	32	3 374	53	3 479
Dossiers de plaintes fermés contre toutes les autres institutions en 2019-2020	577	312	683	477	2 049
Total	597	344	4 057	530	5 528

PLAINTES DE REFUS

Le Commissariat reçoit également des plaintes au sujet de l'utilisation par les institutions d'exceptions et d'exclusions pour refuser de communiquer de l'information. Les enquêtes sur ces plaintes de refus sont généralement plus longues que celles concernant les plaintes administratives. En 2019-2020, le Commissariat a reçu 1 039 nouvelles plaintes de refus (environ le même nombre qu'en 2018-2019) et il a fermé 1 253 dossiers de plaintes, soit presque le même nombre que l'année précédente.

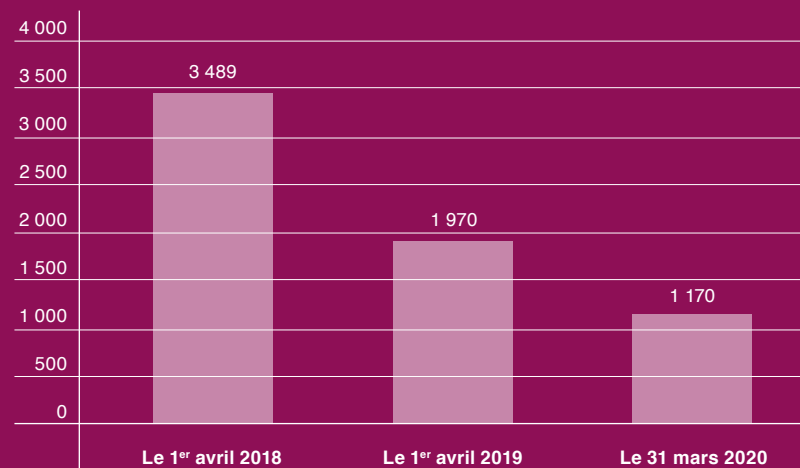
Parmi les dossiers de plaintes fermés par le Commissariat en 2019-2020, près de 800 dataient d'avant le 1^{er} avril 2018. Le Commissariat a réduit le nombre de vieux dossiers dans son inventaire de 66 p. 100 sur une période de deux ans.

La fermeture de vieux dossiers est une priorité pour la commissaire depuis sa nomination. Elle a demandé du financement permanent pour accroître la capacité d'enquête du Commissariat afin de répondre aux plaintes plus rapidement. De plus, le personnel du Commissariat a ciblé les 50 plus vieux dossiers dans l'inventaire et a commencé à déployer des efforts ciblés pour les fermer en 2019-2020.

Dans l'ensemble, le Commissariat a fermé un total de 5 528 dossiers de tous les types en 2019-2020. Cela signifie qu'il a pu maintenir au minimum la croissance de son inventaire.

En mars 2020, le Commissariat a commencé à réaliser l'incidence qu'aurait la pandémie de COVID-19 sur les enquêtes. Les institutions ont commencé à informer le Commissariat que, compte tenu de leur capacité de télétravail limitée, elles ne pouvaient pas respecter les délais convenus précédemment pour leurs réponses aux parties plaignantes ou au Commissariat.

Nombre de plaintes dans l'inventaire datant d'avant le 1^{er} avril 2018



VUE D'ENSEMBLE

6 173

Plaintes enregistrées
(↑150 % par rapport à 2018-2019)

5 528

Dossiers de plaintes fermés
(↑112 % par rapport à 2018-2019)

3 559

Inventaire
(↑6 % par rapport à 2018-2019)

RESPECT DES DÉLAIS

Plaintes administratives

Délai visé?

90 jours

Dans les délais?

3 834 (89,7 %) (2019-2020)

866 (66,7 %) (2018-2019)

Moyenne? **

48 jours (2019-2020) *

22 jours (2018-2019)

Plaintes de refus

Délai visé?

270 jours

Dans les délais?

735 (58,7 %) (2019-2020)

779 (60,1 %) (2018-2019)

Moyenne? **

180 jours (2019-2020)

191 jours (2018-2019)

*Calculé à partir des 28 p. 100 de dossiers de plaintes administratives qui n'ont pas été fermés par le Greffe du Commissariat.

**À partir de la date où elles ont été attribuées à un enquêteur.

RÉSULTATS

Plaintes fondées		Plaintes non fondées		Plaintes réglées		Plaintes abandonnées	
2018-2019	2019-2020	2018-2019	2019-2020	2018-2019	2019-2020	2018-2019	2019-2020
724 (28 %)	597 (11 %)	499 (15 %)	344 (6 %)	983 (38 %)	4 057 (73 %)	501 (19 %)	530 (10 %)

Pour l'ensemble du traitement des plaintes en 2019-2020, voir la [page 10](#).

Pour en savoir plus sur les enquêtes du Commissariat à l'information en 2019-2020

- [Enquêtes sur la Gendarmerie royale du Canada](#)
- [Enquêtes sur l'Agence des services frontaliers du Canada](#)
- [Les documents classifiés posent un défi aux institutions et au Commissariat](#)
- [Le secret professionnel de l'avocat versus la transparence](#)
- [De petits groupes peuvent mener à l'identification des individus](#)
- [Une recherche raisonnable ne se limite pas à une simple recherche](#)
- [Le format des documents peut être aussi important que le contenu](#)

Traitement des plaintes en 2019-2020

	Inventaire			Dossiers fermés en 2019-2020			Résultats				
	Plaintes enregistrées avant le 1 ^{er} avril 2019	Plaintes enregistrées entre le 1 ^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020	Total	Plaintes enregistrées avant le 1 ^{er} avril 2019	Plaintes enregistrées entre le 1 ^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020	Total	Plaintes fondées	Plaintes non fondées	Plaintes réglées	Plaintes abandonnées	Total
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada	119	4 298	4 417	86	3 393	3 479	20	32	3 374	53	3 479
Gendarmerie royale du Canada	412	355	767	276	166	442	150	39	182	71	442
Agence du revenu du Canada	481	186	667	130	59	189	53	31	71	34	189
Défense nationale	155	209	364	67	78	145	30	15	52	48	145
Agence des services frontaliers du Canada	133	136	269	73	49	122	36	10	52	24	122
Bureau du Conseil privé	189	61	250	41	7	48	26	6	8	8	48
Affaires mondiales Canada	188	54	242	85	8	93	23	8	18	44	93
Bibliothèque et Archives Canada	143	89	232	33	8	41	28	3	7	3	41
Ministère de la Justice Canada	112	75	187	48	39	87	14	12	22	39	87
Santé Canada	131	52	183	90	9	99	23	6	16	54	99
Parcs Canada	134	8	142	27	2	29	15	4	8	2	29
Ministère des Finances Canada	71	47	118	26	17	43	11	3	22	7	43
Service correctionnel Canada	54	60	114	41	20	61	15	9	25	12	61
Service canadien du renseignement de sécurité	49	59	108	24	18	42	1	25	6	10	42
Services publics et Approvisionnement Canada	61	41	102	38	13	51	18	5	17	11	51
Emploi et Développement social Canada	40	57	97	36	20	56	12	15	21	8	56
Postes Canada	79	16	95	65	7	72	2	10	33	27	72
Transports Canada	58	34	92	23	13	36	11	3	12	10	36
Société Radio-Canada	66	12	78	30	1	31	6	14	5	6	31
Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord	60	17	77	18	2	20	6	1	4	9	20
Environnement et Changement climatique Canada	40	35	75	12	9	21	8	2	9	2	21
Innovation, Sciences et Développement économique Canada	51	21	72	13	5	18	4	1	7	6	18
Sécurité publique Canada	43	21	64	20	7	27	4	8	8	7	27
Ressources naturelles Canada	49	2	51	15	2	17	8	4	3	2	17
Sous-total	2 918	5 945	8 863	1 317	3 952	5 269	524	266	3 982	497	5 269
Autres institutions	423	228	651	193	66	259	73	78	75	33	259
Total	3 341	6 173	9 514	1 510	4 018	5 528	597	344	4 057	530	5 528

Enquêtes sur la Gendarmerie royale du Canada

Le Commissariat a enregistré 355 plaintes contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC) en 2019-2020, ce qui la place au deuxième rang des **institutions** au sujet desquelles le Commissariat a reçu le plus de plaintes cette année-là. Parmi ces plaintes, 63 p. 100 de ces plaintes concernaient des retards, ce qui s'inscrit dans une tendance que le Commissariat avait observée depuis quelques années. Cela a amené la commissaire à lancer une enquête systémique sur le traitement des demandes d'accès à la GRC. L'enquête sera terminée en 2020-2021.

L'EXCEPTION RELATIVE AUX ENQUÊTES DOIT ÊTRE UTILISÉE SEULEMENT POUR LES ENQUÊTES LÉGITIMES

Les enquêtes sur les plaintes visant la GRC portent généralement sur des situations très personnelles, dont des interactions entre les membres du public et les organismes d'application de la loi.

Par exemple, en 2019-2020, le Commissariat a terminé une enquête sur la réponse de la GRC à une demande d'accès selon laquelle l'institution ne pouvait ni confirmer ni nier l'existence de documents dans lesquels figurait une liste des noms de toutes les personnes ayant accédé au dossier de la partie plaignante dans la base de données du Centre d'information de la police canadienne (SIPC) et les dates auxquelles elles y avaient accédé. La partie plaignante, qui avait été accusée au criminel d'avoir attaqué un individu, était d'avis qu'un parent de l'individu en question (un policier, mais qui ne faisait pas partie du corps de police qui enquêtait sur l'incident) avait illicitement accédé à ses renseignements personnels dans le SIPC.

La GRC ne divulgue habituellement pas d'information sur les enquêtes en cours. En effet, dans sa réponse à la demande d'accès, la GRC a indiqué que, si les documents existaient, l'ensemble de ceux-ci auraient été visés par une exception, parce que leur communication aurait nui à une enquête en cours.

Toutefois, les responsables de l'accès à la GRC ont par la suite reconnu que l'accès aux renseignements personnels de la partie plaignante dans le SIPC ne faisait pas partie d'une enquête licite et que l'exception ne s'appliquait donc pas. Avec le consentement de l'autre corps de police, la GRC a communiqué les documents.

	Demandes d'accès*		Plaintes	
	2017-2018	2018-2019 (% changement)	2018-2019	2019-2020 (% changement)
Reçues	5 203	4 436 (-15 %)	256	355 (+39 %)
Fermées	2 967	4 176 (+41 %)	165	442 (+168 %)
	Demandes d'accès dont le dossier a été fermé en 30 jours		Résultats des enquêtes sur les plaintes	
	890	1 101 (+24 %)	<ul style="list-style-type: none"> • 72 fondées • 30 non fondées • 189 réglées • 70 abandonnées 	<ul style="list-style-type: none"> • 150 fondées • 39 non fondées • 182 réglées • 71 abandonnées

*Statistiques les plus récentes disponibles. Source : [Rapport sur l'accès à l'information 2018-2019](#) de la Gendarmerie royale du Canada.

LES NUMÉROS DE SÉRIE DES ARMES À FEU NE SONT PAS DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Dans une décision rendue en octobre 2019, la Cour fédérale a ordonné à la GRC de divulguer 468 numéros de série d'un type particulier d'armes à feu. La GRC alléguait que ces numéros étaient des renseignements personnels, mais la commissaire (et par la suite la Cour fédérale) n'était pas d'accord.

La décision est utile, car elle établit des critères pour vérifier s'il y a une possibilité sérieuse que des renseignements, s'ils sont communiqués, permettent d'identifier une personne, tel que requis par la définition de « renseignements personnels ».

Après la publication de cette décision, la GRC a également divulgué les numéros de série d'armes à feu mis en cause dans une autre affaire devant la Cour fédérale.

Voir également « De petits groupes peuvent mener à l'identification des individus ».

LES RENSEIGNEMENTS CONTENUS DANS LE REGISTRE DES ARMES D'ÉPAULE SONT MAINTENANT ACCESSIBLES

Le projet de loi C-71 (Loi modifiant certaines lois et un règlement relatifs aux armes à feu), qui a été adopté en juin 2019, a rétabli le droit d'accéder aux renseignements contenus dans le registre fédéral des armes d'épaule. Ce droit d'accès faisait l'objet d'une enquête systémique en 2015.

Une ancienne commissaire à l'information avait contesté devant la Cour supérieure de l'Ontario la constitutionnalité de l'élimination par le gouvernement fédéral du droit d'accès à ces renseignements. Avec l'entrée en vigueur du projet de loi C-71, la commissaire actuelle a pu mettre fin à cette action en justice, puisqu'elle n'avait plus lieu d'être.

Le recours de la commissaire contre la GRC devant la Cour fédérale a alors pu reprendre. La GRC a traité la plupart des types d'information en cause dans le litige en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, comme demandé dans le recours. La GRC a fini par divulguer la plupart des renseignements qu'elle a traités et les autres renseignements n'ont pas été divulgués en raison de l'exception relative aux renseignements personnels. Le litige a par conséquent été réglé.

DES LACUNES DANS LA LOI EXPOSÉES EN TENTANT DE COMMUNIQUER DE L'INFORMATION POUR DES MOTIFS HUMANITAIRES

Le Commissariat a mené un certain nombre d'enquêtes à la suite de plaintes provenant de personnes ayant tenté d'obtenir de l'information concernant des enquêtes de la GRC sur la mort de membres de leur famille. Les parties plaignantes étaient préoccupées parce que la GRC avait refusé de communiquer de l'information qu'elles avaient demandée afin de pouvoir mieux comprendre les circonstances de la mort de leurs proches.

La GRC a protégé des parties de l'information en vertu de l'article 16 (Enquêtes). La commissaire a conclu que l'information satisfaisait aux critères de l'exception et elle était d'avis que la GRC avait exercé raisonnablement son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a décidé de ne pas communiquer l'information. L'un des facteurs dont la GRC a tenu compte est le fait que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* protège les renseignements personnels des personnes décédées pendant 20 ans après leur décès.

Ces enquêtes ont néanmoins fait ressortir les lacunes dans l'interaction entre la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information* qui limitent la capacité des institutions à communiquer de l'information au sujet d'une personne décédée à son conjoint ou à un autre proche parent pour des motifs humanitaires, comme c'est possible dans plusieurs provinces.

Dans les observations présentées en septembre 2019 au ministère de la Justice Canada concernant l'examen de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la commissaire a recommandé que des articles de cette loi et de la *Loi sur l'accès à l'information* traitant des renseignements personnels soient modifiés en conséquence.



Enquêtes sur l'Agence des services frontaliers du Canada

Le Commissariat a enregistré 136 plaintes concernant le traitement des demandes d'accès par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) en 2019-2020, ce qui la place au cinquième rang des institutions au sujet desquelles le Commissariat a reçu le plus de plaintes cette année-là.

IL N'EST PAS TOUJOURS NÉCESSAIRE DE CHERCHER DANS LES BANDES DE SAUVEGARDE

Une partie plaignante a indiqué au Commissariat que l'ASFC n'avait pas fourni tous les documents qu'elle avait demandés, parce qu'elle n'avait pas reçu de courriels supprimés, ce qu'elle avait précisément demandé. Elle voulait également de l'information provenant des bandes de sauvegarde.

Durant l'enquête, le Commissariat et l'ASFC ont discuté de ces deux préoccupations. Les représentants de l'ASFC ont confirmé qu'ils avaient cherché des courriels supprimés dans le dossier pertinent, mais qu'ils n'avaient trouvé aucun document répondant à la demande d'accès.

Pour ce qui est des bandes de sauvegarde, bien que la *Loi* exige des institutions qu'elles fassent tous les efforts raisonnables pour prêter assistance aux demandeurs, la recherche dans les bandes de sauvegarde n'est pas systématiquement requise. Toutefois, cette recherche pourrait être justifiée lorsque, par exemple, les bandes contiennent la seule copie potentielle de documents visés par une demande d'accès, lorsque les documents ont été supprimés volontairement ou involontairement. Une recherche serait également nécessaire

pour se conformer à une ordonnance de la cour ou dans le cadre d'un rétablissement après catastrophe. Or, aucune de ces situations ne s'appliquait dans le cas en cause. La commissaire a donc conclu que l'ASFC avait effectué une recherche raisonnable pour trouver des documents répondant à la demande d'accès.

LES NUMÉROS GÉNÉRÉS AUTOMATIQUEMENT NE SONT PAS DES « RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX DOUANES »

Lorsqu'elle a répondu à une demande d'information concernant les tarifs douaniers imposés aux navires de pêche et autres navires pour le traitement ou la conservation des produits de la pêche, l'ASFC a refusé la communication en vertu du paragraphe 24(1) (Interdictions fondées sur d'autres lois). Cette disposition exige que les institutions refusent la communication d'information lorsqu'une disposition d'une autre loi, en l'occurrence la *Loi sur les douanes*, en restreint la communication.

La partie plaignante était particulièrement préoccupée par le fait que l'ASFC avait refusé de communiquer les numéros de dossier associés aux entrées dans son Système de référence technique, dans lequel elle consigne les décisions établissant un précédent concernant la classification des tarifs douaniers et

	Demandes d'accès*		Plaintes	
	2017-2018	2018-2019 (% changement)	2018-2019	2019-2020 (% changement)
Reçues	7 466	7 673 (+3 %)	298	136 (-54 %)
Fermées	7 219	8 073 (+12 %)	165	122 (-26 %)
	Demandes d'accès dont le dossier a été fermé en 30 jours		Résultats des enquêtes sur les plaintes	
	4 027	4 732 (+18 %)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 54 fondées ▸ 16 non fondées ▸ 65 réglées ▸ 30 abandonnées 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 36 fondées ▸ 10 non fondées ▸ 52 réglées ▸ 24 abandonnées

*Statistiques les plus récentes disponibles. Source : Rapport sur l'accès à l'information 2018-2019 de l'Agence des services frontaliers du Canada.

assure le suivi des cas. Le Commissariat était d'avis que ces numéros n'étaient pas vraiment des « renseignements relatifs aux douanes » obtenus ou préparés par l'ASFC et que leur communication n'était donc pas restreinte par la disposition pertinente de la *Loi sur les douanes*.

Le Commissariat a obtenu des observations écrites de l'ASFC sur sa position, et les responsables de l'accès de l'institution ont alors revu le dossier et accepté de communiquer les numéros à la partie plaignante.

DE L'INFORMATION COMMUNIQUÉE PRÉCÉDEMMENT POURRAIT CAUSER UN PLUS GRAND RISQUE DE PRÉJUDICE AUJOURD'HUI

En répondant à une demande de statistiques sur les saisies, l'ASFC a refusé de communiquer l'emplacement

de points d'entrée précis en vertu de l'alinéa 16(1)c) (*Enquêtes*). Cette disposition permet aux institutions de refuser la communication de renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales, en l'occurrence, la *Loi sur les douanes*.

La partie plaignante était préoccupée par le fait que cette information avait déjà été communiquée en réponse à une demande d'accès similaire déposée en 2013. Le Commissariat a demandé des observations écrites à l'ASFC afin de comprendre la raison pour laquelle ce type d'information, qui avait déjà été communiqué, risquerait maintenant de nuire à l'application de la *Loi sur les douanes*.



Bien que l'ASFC ait admis dans ses observations qu'elle avait communiqué cette information par le passé, elle a pu démontrer qu'il y avait un plus grand risque qu'elle soit utilisée pour se soustraire à la *Loi sur les douanes* en 2019, particulièrement à des fins de contrebande. Selon l'information reçue, la commissaire était d'avis que l'exception a été appliquée correctement et que l'ASFC a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire lors qu'elle a décidé de ne pas communiquer l'information.

Les documents classifiés posent un défi aux institutions et au Commissariat

Le traitement des demandes d'accès et l'enquête sur des plaintes mettant en cause des documents « Secret » et « Très secret » (information qui, si elle est compromise, pourrait nuire à l'intérêt national) posent un défi aux institutions et au Commissariat. Les institutions nécessitent une infrastructure numérique adéquate et des processus en place. Cela accroît les exigences de sécurité des institutions en matière de personnel, de technologie de l'information et de gestion de l'information. Il est également difficile pour les institutions qui traitent les demandes de solliciter l'avis d'autres institutions sur l'application des exceptions et d'échanger des copies de travail des documents avec le Commissariat dans le cadre d'enquêtes sur des plaintes. Dans tous les cas, les institutions et le Commissariat doivent bien protéger l'information hautement classifiée.

Au début de l'année 2020, presque 20 p. 100 des plaintes faisant partie de l'inventaire du Commissariat portaient sur des demandes d'accès mettant en cause de l'information relative à la sécurité nationale. Parmi celles-ci, les enquêtes visant à établir si les institutions procédaient à des recherches raisonnables de documents ou celles à l'égard de l'application des exceptions concernaient environ 45 000 pages de renseignements classifiés. Toutefois, les demandes d'accès visant des documents associés à des plaintes liées à un retard et à la prorogation de délai pourraient concerner des millions de pages supplémentaires de documents classifiés. Bref, enquêter sur ces dossiers représente une tâche immense.

La commissaire a reçu l'autorisation du président du Conseil du Trésor d'accroître le nombre d'enquêteurs ayant une délégation spéciale pour examiner l'application des exceptions, par les institutions, aux documents associés aux affaires internationales, à la sécurité nationale et à la défense. Par conséquent, le Commissariat peut entamer plus rapidement ces enquêtes complexes. Les plaintes nécessitant une délégation spéciale pour enquêter représentaient 8 p. 100 de l'ensemble des plaintes liées à l'application des exceptions en 2019-2020.

En septembre 2019, la commissaire a aussi rencontré les hauts dirigeants du Bureau du Conseil privé, y compris l'ancien conseiller du premier ministre en matière de sécurité nationale et de renseignement, à l'égard de l'important inventaire de cette institution, notamment des plaintes liées à la sécurité nationale et au renseignement portant principalement sur d'anciens documents, pour élaborer des stratégies précises en vue de les traiter avec efficacité.

Toutefois, une solution encore plus fondamentale est également nécessaire, soit la mise en place d'un système de déclassification. En février 2020, le Commissariat a publié une [stratégie de déclassification pour les documents relatifs à la sécurité nationale et au renseignement](#), laquelle comprend 15 recommandations.

Grâce à un bon système de déclassification et d'examen des documents historiques liés à la sécurité nationale et au renseignement, de nombreux documents associés à des demandes d'accès et à des plaintes auraient été déclassifiés, puis envoyés à Bibliothèque et Archives Canada (BAC). De plus, ils pourraient désormais être plus facilement accessibles aux chercheurs et aux autres personnes qui en demandent l'accès. Or, à défaut d'un tel système de déclassification, les documents demeurent sous la responsabilité de l'institution originale, donc inaccessible, sauf par la voie d'un système d'accès qui ne convient pas à cette fin.

Même lorsque les documents sont transférés à BAC, il est difficile d'enquêter sur des plaintes lorsque l'information demeure classifiée. C'était le cas lors d'une enquête terminée en 2019-2020 qui faisait intervenir le dossier du Service de sécurité de la GRC sur René Lévesque; ce dossier comportait quelques 2 750 pages de documents, tous

classifiés « Très secret ». Bien que le Commissariat ait pu obtenir trois communications supplémentaires de renseignements depuis que BAC avait initialement répondu à la demande d'accès (soit près de 85 p. 100 des renseignements dont la communication a été refusée), il a fallu près de 15 ans pour ce faire et de nombreuses consultations entre BAC et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Même si ce dernier a collaboré avec BAC et le Commissariat, la participation du SCRS ainsi que le temps et les efforts requis (notamment en raison de la nécessité de disposer d'un personnel ayant une cote de sécurité « Très secret », en plus d'un entreposage spécial, d'ordinateurs sécurisés et d'une transmission sécurisée du matériel) auraient été réduits si ces documents, lesquels datent d'au moins 50 ans, avaient été déclassifiés.

LA DÉSIGNATION « PROTÉGÉ » APPLICABLE À CERTAINS RENSEIGNEMENTS NE LES EMPÊCHE PAS TOUS D'ÊTRE COMMUNIQUÉS

Une question connexe se pose lorsque les institutions décident de s'appuyer largement sur la désignation « Protégé » des documents pour ne pas communiquer les renseignements plutôt que d'examiner si ces renseignements peuvent faire l'objet d'une exception en vertu d'une disposition précise.



Par exemple, Affaires mondiales Canada (AMC) a refusé de communiquer des licences d'exportation dans leur intégralité en application de différentes parties du paragraphe 20(1) (Renseignements de tiers). Pour justifier l'application de l'alinéa 20(1)b) (Renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques confidentiels de tiers), les responsables de l'accès ont mentionné aux représentants du Commissariat que, étant donné le système utilisé pour stocker et traiter les demandes de licences d'exportation avait été classé pour des documents désignés jusqu'à la cote « Protégé B », les documents doivent avoir été communiqués avec une attente raisonnable qu'ils ne soient pas divulgués.

Cet argument n'a pas convaincu la commissaire. Elle a constaté que la désignation de sécurité d'un document n'établit pas que tous les renseignements qu'il contient aient été communiqués avec l'attente raisonnable qu'ils ne seraient pas divulgués. La position d'AMC était davantage minée par le fait que son prédécesseur, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, avait auparavant communiqué les types de renseignements au centre de la plainte. L'enquête a donné lieu à la communication de renseignements supplémentaires à la partie plaignante.

Le secret professionnel de l'avocat versus la transparence

Conformément à l'article 23, les institutions peuvent refuser de communiquer des renseignements protégés par le secret professionnel de l'avocat. Cette exception a été invoquée dans presque 16 p. 100 des plaintes reçues par le Commissariat en 2019-2020, où l'institution refusait l'accès aux documents demandés.

LA DIVULGATION DES HEURES TRAVAILLÉES PAR DES AVOCATS EST DANS L'INTÉRÊT DU PUBLIC

Une enquête notable liée à l'application de l'article 23 et terminée en 2019-2020 par le Commissariat concernait les noms des avocats externes et des employés qui avaient travaillé sur deux enquêtes publiques relatives au suicide très médiatisé d'une personne en détention en 2007, ainsi que les heures de travail de ces personnes et le coût de leurs services.

La facturation de frais juridiques fait souvent l'objet d'enquêtes. Il est présumé que les honoraires, les heures travaillées et les noms des avocats sont assujettis au secret professionnel. Cependant, il peut être difficile de déterminer quand cette présomption peut être écartée et les renseignements peuvent être divulgués.

Le ministère de la Justice Canada avait communiqué le nombre total des frais juridiques engagés. En demandant expressément à l'institution de divulguer des renseignements supplémentaires au cours de l'enquête, la commissaire a souligné l'engagement du gouvernement en faveur de l'ouverture et de l'établissement d'un seuil plus élevé en matière de transparence.

À l'issue de l'enquête, la commissaire estimait que le ministre de la Justice aurait dû tenir davantage compte de l'intérêt public lorsqu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire pour ce qui est de divulguer ou non les renseignements faisant l'objet d'un refus de communication en application de l'article 23. Elle a donc recommandé qu'il exerce à nouveau son pouvoir discrétionnaire. Le ministre l'a fait, mais a finalement décidé de ne pas divulguer les noms et les coûts associés aux personnes ayant participé aux enquêtes.

Toutefois, le ministre a accepté de communiquer le sous-total des heures travaillées par les différentes personnes, ce qui montre combien il est important que les institutions prennent en compte tous les facteurs favorables et défavorables à la divulgation lorsqu'elles sont appelées à prendre des décisions en matière d'accès.

LA DÉCISION DE LA COUR CLARIFIE LES ASPECTS DU POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DANS LE CADRE DE L'EXCEPTION LIÉE AU SECRET PROFESSIONNEL DE L'AVOCAT

Dans une [décision rendue en avril 2019](#), la Cour d'appel fédérale a clarifié des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

La demande d'accès au centre de l'affaire a été présentée au Bureau du Conseil privé. Elle visait l'obtention de renseignements relatifs à quatre sénateurs. La Cour a conclu que la plupart des renseignements demandés faisaient l'objet d'exceptions.

De plus, la Cour a précisé l'étendue du « continuum des communications » protégé par le secret professionnel de l'avocat et ce qui constitue un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire. En ce qui concerne ce dernier point, la Cour a fait remarquer que les institutions doivent prendre les facteurs pertinents en considération, mais elles ne sont pas tenues d'expliquer en détail la façon dont elles ont évalué tous les facteurs les uns par rapport aux autres.

La décision de la Cour a aussi clarifié la portée de l'exception à la définition de « renseignements personnels » concernant des avantages financiers facultatifs.

De petits groupes peuvent mener à l'identification des individus

Les renseignements que les institutions refusent de communiquer en application de l'article 19 (Renseignements personnels) doivent répondre à la définition de « renseignements personnels » énoncée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Un aspect essentiel de cette définition est que les renseignements doivent porter sur un individu « identifiable ». Par extension, cette définition s'applique à de petits groupes de personnes, à partir desquels un individu peut raisonnablement être identifié.

LES MEMBRES D'UN GROUPE DE CINQ PERSONNES OU MOINS POURRAIENT ÊTRE IDENTIFIÉS SI LES DONNÉES RELATIVES À L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI ÉTAIENT DIVULGUÉES

Dans un cas, les membres du petit groupe étaient les titulaires de la fonction de chaire de recherche du Canada au sein d'universités dans l'ensemble du pays. La partie plaignante avait demandé au Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) des statistiques sur le nombre de personnes parmi les quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi (soit les femmes, les autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées) ayant occupé ce poste. Le CRSH a refusé de communiquer ces renseignements en invoquant l'application de nombreuses exceptions. Au cours de l'enquête, l'institution a changé d'avis à certains égards, mais a continué de protéger des renseignements en vertu du paragraphe 19(1).

La commissaire a accepté cette position lorsque les données concernaient un groupe de cinq personnes ou moins, comme c'était le cas pour les personnes qui s'étaient identifiées comme autochtones ou comme ayant un handicap. La divulgation du petit nombre de personnes dans ces petits groupes soulèverait une sérieuse possibilité que les individus puissent être identifiés.

La commissaire était également convaincue que le CRSH avait raisonnablement conclu que les renseignements personnels ne justifiaient pas leur divulgation en vertu du paragraphe 19(2).

QUEL DOIT ÊTRE LA TAILLE D'UN GROUPE POUR QUE LES MEMBRES QUI LE COMPOSENT SOIENT « IDENTIFIABLES »?

Dans trois dossiers d'enquête, mettant en cause les sous-secteurs de différents codes postaux d'un bout à l'autre du Canada, Santé Canada a refusé de divulguer les trois premiers caractères des codes postaux (appelés des « régions de tri d'acheminement »). Santé Canada a de préférence divulgué uniquement le premier caractère de chacun des codes postaux, soutenant que le deuxième et le troisième caractères constituaient des renseignements personnels qui ne pourraient être raisonnablement prélevés et divulgués.

Les codes postaux en question se rapportaient à ceux de 11 842 utilisateurs enregistrés de cannabis thérapeutique, de 712 producteurs désignés ou personnels et de 575 producteurs désignés ou

personnels qui étaient autorisés à cultiver et/ou à stocker de grandes quantités de cannabis thérapeutique.

Les deux premières enquêtes n'ont porté que sur les trois premiers caractères des codes postaux. La troisième concernait les adresses complètes des producteurs désignés ou personnels, dont la commissaire a accepté une grande partie comme constituant des renseignements personnels (p. ex. les noms et numéros de rue ainsi que les trois derniers chiffres des codes postaux) du fait que ces renseignements concernent des individus identifiables. Toutefois, la troisième enquête portait également sur les régions de tri d'acheminement et les noms de villes.

La commissaire était d'avis que les populations de la plupart des régions de tri d'acheminement et des villes étaient trop nombreuses pour qu'elles concernent des individus identifiables, et que Santé Canada n'a fourni aucune preuve concrète du contraire. Par conséquent, elle a conclu que ces renseignements ne constituaient pas des renseignements personnels. De plus, elle était d'avis que Santé Canada était tenu de divulguer la plupart des régions de tri d'acheminement et des villes, puisqu'elles pourraient être raisonnablement prélevées de n'importe quel renseignement personnel contenu dans les documents en cause.

La commissaire a formulé une recommandation en ce sens, mais Santé Canada a refusé de la suivre. La commissaire a récemment exercé des recours devant la Cour fédérale au nom des parties plaignantes.

LA DÉCISION DE LA COUR CLARIFIE LES RÈGLES VISANT LA TRANSMISSION DES DEMANDES D'ACCÈS

Dans une [décision rendue en avril 2019](#), la Cour d'appel fédérale a défini la portée de la disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* (article 8) qui autorise la transmission d'une demande d'accès d'une institution à une autre.

La Cour a conclu que l'article 8 n'exige pas qu'une institution ait le contrôle des documents répondant à la demande d'accès afin de pouvoir transférer la demande à une autre institution.

L'autre institution doit toutefois avoir un plus grand intérêt par rapport au document demandé. Elle doit aussi consentir à la transmission, en plus des autres exigences pour une transmission valide énoncées à l'article 8. Cette disposition favorise l'efficacité du système d'accès, puisque le demandeur n'a pas à présenter la même demande à l'autre institution.

Une recherche raisonnable ne se limite pas à une simple recherche

Au nombre des responsabilités qui incombent aux institutions lorsqu'elles répondent à des demandes d'accès, il y a celle d'effectuer une recherche raisonnable des documents. Un certain nombre de facteurs peuvent influencer sur le caractère raisonnable de la recherche effectuée par une institution.

UNE SECONDE RECHERCHE CLAIREMENT DÉFINIE A PERMIS DE TROUVER DES DOCUMENTS RÉPONDANT À LA DEMANDE D'ACCÈS

Une plainte portait sur le fait que Service correctionnel Canada (SCC) n'avait pu trouver de document contenant le nombre d'hommes s'identifiant comme personnes transgenres, logées dans des établissements correctionnels pour femmes, ainsi que leurs déclarations de culpabilité.

Au cours de l'enquête, le Commissariat a appris que SCC fait le suivi des questions de genre et de la fluidité du genre, mais rien d'aussi précis que les hommes s'identifiant comme personnes transgenres qui sont logées dans des établissements correctionnels pour femmes. C'est sans doute la raison pour laquelle aucun document n'a été trouvé lors de la première recherche. Le Commissariat a insisté auprès de SCC d'effectuer une seconde recherche pour trouver des documents. Ce faisant, SCC a trouvé un document d'une page contenant les détails que la partie plaignante avait demandés et l'a communiqué par la suite.

IL EST PARFOIS NÉCESSAIRE DE CHERCHER DES DOCUMENTS EN LA POSSESSION D'UNE AUTRE PARTIE

Une deuxième enquête a porté sur la question de savoir si Ressources naturelles Canada (RNCa) aurait dû rechercher des documents qu'elle n'avait pas en sa possession, mais sur lesquels elle exerçait un contrôle en raison d'un accord contractuel avec un tiers.

Au cours de l'enquête, le Commissariat s'est penché sur la façon dont RNCa avait traité la demande d'accès et a examiné les documents pour relever toute irrégularité dans ce que ce dernier avait divulgué. Ce faisant, le Commissariat a estimé que RNCa aurait pu avoir le contrôle d'un certain nombre de documents supplémentaires qui étaient en la possession du tiers.

En dépit de son désaccord avec le fondement de la recommandation de la commissaire de demander au tiers de lui fournir les documents répondant à la demande d'accès, RNCa a suivi la recommandation. Cependant, RNCa a finalement confirmé que le tiers ne possédait pas de tels documents.

Le format des documents peut être aussi important que le contenu

Les institutions fédérales sont tenues de faire tous les efforts raisonnables pour fournir les documents répondant aux demandes d'accès en respectant le format demandé. Les personnes peuvent avoir plusieurs raisons de demander des documents dans un format particulier, de l'utilisation qu'elles souhaitent faire des renseignements à la question de savoir si elles ont ou non un accès Internet.

Dans le cas d'une enquête terminée en 2019-2020, la partie plaignante avait demandé des documents dans un certain format afin de clarifier la question de savoir si l'élection du conseil de bande avait été menée dans les règles. En particulier, la partie plaignante voulait recevoir les copies en couleurs de sept bulletins de vote contestés pour qu'elle puisse voir la couleur des marques sur ceux-ci et évaluer si ces marques avaient été faites frauduleusement.

Les responsables de l'accès à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) ont mentionné au Commissariat ne pas être en mesure de fournir les bulletins de vote contestés en couleurs parce que leur logiciel de caviardage, lequel convertissait le matériel en noir et blanc, devait être utilisé pour traiter tous les documents devant être communiqués.

Le Commissariat a informé RCAANC que, en invoquant cet aspect technique pour justifier son défaut de communiquer le document dans le format demandé, elle ne respectait pas son obligation de faire tous les efforts raisonnables dans ce sens. Le Commissariat a suggéré d'autres façons de traiter le document en couleurs, comme le marquage des copies en couleurs avec un timbre pour montrer qu'elles ont été divulguées. En fin de compte, RCAANC a communiqué une version en couleurs des bulletins de vote contestés qui étaient d'une grande importance à la partie plaignante.

À propos du Commissariat à l'information

Le Commissariat à l'information a été fondé en 1983 aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* pour appuyer la [commissaire à l'information](#) dans ses fonctions.

Les employés du Commissariat mènent des enquêtes confidentielles sur les plaintes concernant le traitement des demandes d'accès par les institutions fédérales, ce qui donne l'occasion aux parties plaignantes et aux institutions de faire valoir leur point de vue sur les questions faisant l'objet de l'enquête.

Le Commissariat s'efforce de maximiser la conformité à la *Loi*. Pour ce faire, la commissaire dispose d'un vaste éventail d'outils, d'activités et de pouvoirs à sa disposition, notamment la négociation avec les parties plaignantes et les institutions sans qu'une enquête officielle ne soit nécessaire, et la formulation de recommandations et/ou d'ordonnances à l'issue des enquêtes lorsque les plaintes sont fondées.

Le Commissariat appuie la commissaire à l'information dans son rôle de conseillère auprès du Parlement et des comités parlementaires sur toutes les questions touchant l'accès à l'information. De plus, le Commissariat plaide continuellement en faveur d'un accès accru à l'information au Canada, par des initiatives ciblées comme la [Semaine du droit à l'information](#) et par un dialogue constant avec les Canadiens, le Parlement et les institutions fédérales de même que les homologues provinciaux, territoriaux et internationaux de la commissaire.

La commissaire est épaulée par un personnel d'environ 100 employés sous la direction de trois sous-commissaires : Enquêtes et Gouvernance, Services juridiques et Affaires publiques ainsi que Services organisationnels, Planification stratégique et Services de transformation.



Annexe A

Rapport annuel 2019-2020 de la commissaire à l'information ad hoc

[TRADUCTION DU COMMISSARIAT]

Le Commissariat à l'information est assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information* depuis 2007. Puisqu'il ne peut enquêter lui-même les plaintes à son égard ayant trait à son traitement de demandes d'accès à l'information, un commissaire à l'information ad hoc est nommé pour mener de telles enquêtes.

Entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020, à titre de commissaire à l'information ad hoc, j'ai reçu un certain nombre de plaintes déposées par des personnes sollicitant mon aide du fait qu'elles étaient déçues du résultat de l'enquête menée par le Commissariat contre des institutions fédérales assujétiées à la *Loi*. Ces plaintes découlaient probablement du fait que mon rôle est mal compris. Par conséquent, dans de tels cas, j'examine attentivement la nature des préoccupations et je fournis des explications écrites sur les raisons pour lesquelles je ne peux pas intervenir. Par exemple, j'explique pourquoi je n'ai pas compétence pour examiner une décision du Commissariat à l'issue d'une enquête sur une plainte découlant d'une demande d'accès à l'information contre une institution assujétiée à la *Loi*. Il est évident que la personne ayant demandé l'information demeure insatisfaite de la réponse fournie par l'organisation publique ainsi que du résultat de l'enquête menée par le Commissariat sur la nature de cette réponse. Naturellement, le Commissariat ne donne pas de conseils sur la question de savoir si une personne doit ou non contester les conclusions à l'issue de son enquête sur une plainte.

Cela dit, je fais remarquer que le Commissariat informe ces personnes qu'un autre processus existe comme recours supplémentaire si elles choisissent de se prévaloir de cette option. Cela se fait par l'intermédiaire du rapport de conclusions du Commissariat communiqué à l'issue de son enquête; le demandeur / la partie plaignante est au fait de son droit, en vertu de l'article 41 de la *Loi*, d'exercer un recours en révision judiciaire devant la Cour fédérale dans un délai de 45 jours. Ce recours est également communiqué dans les comptes rendus publiés sur le site Web du Commissariat.

En revanche, il est possible pour moi de recevoir des plaintes, et je les reçois effectivement, dans les cas où le Commissariat a lui-même reçu une demande d'accès, et le demandeur n'est pas satisfait de la réponse fournie. J'enquête sur ces cas, et les résultats sont communiqués aux parties.

Pour la période se terminant le 31 mars 2020, j'ai reçu quelques cas dans lesquels j'ai fourni des explications sur les raisons pour lesquelles les plaintes ne pouvaient être reçues, selon ce qui est expliqué ci-dessus. Entre-temps, vers la fin de cette période, j'ai reçu des plaintes qui étaient recevables, et celles-ci font actuellement l'objet d'une enquête.

Anne E. Bertrand, C.R.