



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada



INGÉRENCE

dans l'accès à l'information

Partie 2

Un rapport spécial au Parlement
par Suzanne Legault
Commissaire à l'information du Canada
Avril 2014

Avril 2014

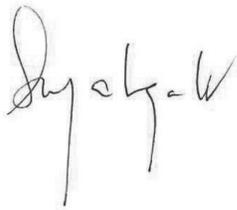
L'honorable Noël Kinsella, sénateur
Président du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 39 de la *Loi sur l'accès à l'information*, j'ai l'honneur de présenter au Parlement un rapport spécial intitulé *Ingérence dans l'accès à l'information: Partie 2*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

La commissaire à l'information du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suzanne Legault', written in a cursive style.

Suzanne Legault

Avril 2014

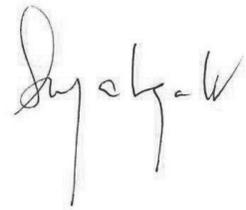
L'honorable Andrew Scheer, député
Président de la Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 39 de la *Loi sur l'accès à l'information*, j'ai l'honneur de présenter au Parlement un rapport spécial intitulé *Ingérence dans l'accès à l'information: Partie 2*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

La commissaire à l'information du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suzanne Legault', written in a cursive style.

Suzanne Legault

Table des matières

| | |
|---|----|
| Message de la commissaire | 3 |
| Contexte | 4 |
| Enquête | 5 |
| Constatations et recommandations | 8 |
| Conclusion | 17 |
| Annexe A : Rapport final des faits et des constatations | 19 |
| Contexte | 19 |
| Enquête | 20 |
| Demandes d'accès à l'information et de consultation et la direction de l'AIPRP de TPSGC | 23 |
| Cabinet du ministre et membres du personnel du ministre | 28 |
| Communications entre le cabinet du ministre et les fonctionnaires de l'AIPRP | 35 |
| Constatations | 48 |
| Résumés des demandes d'accès à l'information et de consultation | 50 |

Message de la commissaire

L'accès à l'information gouvernementale est crucial pour le fonctionnement de nos institutions démocratiques. Il favorise la responsabilisation et la transparence, mais aussi l'engagement civique et l'autonomisation. De plus en plus de Canadiens souhaitent savoir ce que le gouvernement fait et font des demandes d'information en ce sens.



La *Loi sur l'accès à l'information* constitue le cadre juridique qui confirme aux citoyens un droit d'accès quasi constitutionnel à l'information gouvernementale et met en place un processus objectif et impartial d'obtention de cette information.

L'intégrité et la neutralité du système d'accès à l'information repose sur un leadership fort aux échelons supérieurs. Les ministres et les cadres supérieurs doivent s'assurer que leurs employés connaissent leurs responsabilités en ce qui a trait à l'accès à l'information, ainsi que les limites de leur rôle. Les dirigeants politiques et institutionnels doivent également veiller à ce que leurs organisations respectent les politiques et les procédures qui régissent le processus d'accès. Le plus important c'est qu'ils doivent prendre des mesures rigoureuses et immédiates pour mettre fin au type de comportement découvert au cours de la présente enquête.

Dans le cadre de l'enquête qui fait l'objet de ce rapport, j'ai noté la participation inadéquate d'un petit groupe de membres du personnel du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) dans le traitement des demandes effectuées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces employés politiques se sont immiscés de différentes façons dans un processus qui a été conçu pour être suivi de manière objective par des fonctionnaires. Par conséquent, les droits conférés par la *Loi* ont été compromis.

Au moment de conclure l'enquête, j'ai formulé un certain nombre de recommandations à TPSGC pour empêcher la répétition de toute ingérence politique. La ministre a accepté toutes les recommandations à l'exception de celle sur la référence des dossiers à l'organisme d'application de la loi approprié. Plusieurs mesures ont été mises en œuvre au 31 mars 2014.

J'encourage tous les ministères, ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor, à noter mes recommandations et à les mettre en œuvre, au besoin.

Conformément à l'article 39 de la *Loi sur l'accès à l'information* (la *Loi*), la commissaire à l'information présente les constatations qu'elle a faites dans le cadre de l'enquête qu'elle a menée sur le traitement de huit demandes d'accès à l'information ou demandes de consultation reçues par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) entre le 22 juillet 2008 et le 19 janvier 2010. Cette enquête portait sur l'ingérence possible dans le traitement de ces demandes d'accès ou de consultation.¹

Le rapport final des faits et des constatations ci-joint (Annexe A) présente les constatations de faits de cette enquête. Des résumés détaillés des activités reliées aux cinq demandes traitées dans ce rapport commencent à la page 50, ci-dessous.

Contexte

Le 1^{er} avril 2010, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (le Comité) a entrepris une étude concernant les allégations d'ingérence politique systémique dans les demandes d'accès. En avril et en mai 2010, le Comité a convoqué un certain nombre de témoins provenant de divers ministères fédéraux afin de se pencher sur ces allégations.²

Le 13 mai 2010, le Comité a approuvé une motion³ qui ordonnait à TPSGC de remettre au Comité tous les échanges de courriels survenus de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre M. Sébastien Togneri, directeur des Affaires parlementaires au Cabinet du ministre Christian Paradis à l'époque, et les agents de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de TPSGC, y compris le directeur de celle-ci. Cette motion exigeait également tous les courriels échangés entre M. Togneri et son ancienne collègue, M^{me} Jillian Andrews, et entre M. Togneri et M^{me} Isabelle Bouchard, ancienne membre du Cabinet du premier ministre.

En septembre 2010, l'honorable Rona Ambrose, alors ministre de TPSGC, a fourni au greffier du Comité une partie de la correspondance demandée. À la connaissance de la commissaire, les dossiers de correspondance entre les membres du personnel du ministre de l'époque, et entre le personnel ministériel et le Cabinet du premier ministre n'ont pas été fournis.

Le 1^{er} octobre 2010, la ministre Ambrose a remis la même correspondance à la commissaire à l'information. Après l'examen de la correspondance, la commissaire était convaincue de

¹ Aux fins de la présente lettre, le terme « demande » ou « demandes » comprend les demandes d'accès et de consultation.

² Cette étude a été entreprise dans le cadre d'une enquête menée par la commissaire à propos d'un autre cas d'allégation d'ingérence politique : dossier du Commissariat n° 3209-00718. Les résultats de cette enquête ont été présentés en mars 2011 dans un rapport spécial au Parlement (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2010-2011_interference-with-ati-interference-avec-ati.aspx).

³ Libellé de la motion : Que le comité ordonne au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux de lui fournir tous les courriels échangés du mois de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre Sébastien Togneri et les fonctionnaires qui ont travaillé à la Direction de l'accès à l'information du ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux. Que le comité ordonne également qu'on lui remette les documents suivants : tous les courriels échangés du mois de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre Togneri et Tom Makichuk ; tous les courriels échangés du mois de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre Togneri et Jillian Andrews ; de même que tous les courriels échangés du mois de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre Togneri et Isabelle Bouchard. Enfin, que le comité demande que tous les documents précités lui soient remis dans les 5 jours.

l'existence de motifs raisonnables, en vertu du paragraphe 30(3) de la *Loi*, justifiant la tenue d'une enquête afin de déterminer s'il y avait de l'ingérence dans la façon de traiter les demandes d'accès et de consultation, et dans la façon d'y répondre, ou dans les demandes relatives à l'obtention de documents au cours de la période s'échelonnant du 22 juillet 2008 au 19 janvier 2010.⁴

Le 8 octobre 2010, la commissaire a déposé une plainte contre TPSGC et a présenté au ministère un sommaire de la plainte dans lequel elle indiquait les huit demandes d'accès ou de consultation qu'elle avait l'intention d'examiner. Elle a ensuite envoyé à TPSGC deux sommaires modifiés qui comprenaient sept autres demandes d'accès ou de consultation qui feraient l'objet d'une enquête. Au total, le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) a examiné quinze dossiers.

Enquête

Le Commissariat a effectué une évaluation préliminaire des quinze dossiers visés initialement par l'enquête.

Le Commissariat a recueilli de la preuve de TPSGC en réponse à trois ordonnances de production de document envoyées conformément à l'article 36 de la *Loi*.

Les première et deuxième ordonnances de production, envoyées respectivement le 19 novembre et le 2 décembre 2010, exigeaient la production de renseignements ministériels portant sur les quinze dossiers faisant l'objet d'un examen du Commissariat. TPSGC s'est conformé à ces ordonnances de production.

La troisième ordonnance de production, envoyée le 23 décembre 2010, ordonnait notamment la production de tous les documents de communication entre les trois membres du personnel du ministre visés par cette enquête. Ces documents de communication comprenaient des courriels avec des pièces jointes, des copies de sauvegarde et des messages NIP à NIP. Le 7 janvier 2011, TPSGC a répondu qu'il ne produirait pas les documents de communication entre les membres du personnel du ministre, car il estimait que ces communications étaient sous le contrôle du ministre et non du ministère.

Le 12 janvier 2011, la commissaire a écrit à la ministre Ambrose afin de lui demander de transmettre au Commissariat les documents indiqués dans la troisième ordonnance de production. Le 26 janvier 2011, la ministre Ambrose a informé la commissaire que son cabinet lui fournirait les documents exigés. Le Commissariat a reçu lesdits documents le 9 mai 2011.

Le Commissariat a également demandé au chef de cabinet de l'époque de fournir un affidavit confirmant que tous les documents demandés dans la troisième ordonnance de production

⁴ La portée d'« ingérence politique » est abordée à la page 15 de la partie I du rapport spécial sur l'ingérence rédigé par la commissaire (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2010-2011_interference-with-ati-interference-avec-ati_2.aspx#2).

avaient été transmis en réponse à l'ordonnance de production. Le chef de cabinet de la ministre a fourni l'affidavit le 22 août 2011.

Par suite de l'examen des documents par le Commissariat, les huit dossiers suivants ont été sélectionnés en vue d'une enquête plus approfondie :

1. **Dossier A-2008-00588** – 26 mars 2009 – Demande d'accès à l'information au ministre de TPSGC, des copies de quatre notes d'information dont l'une traitait d'un projet de recherche sur l'opinion publique.
2. **Dossier A-2008-00519** – 20 février 2009 – Demande d'accès à l'information de tous les documents concernant les changements apportés aux activités quotidiennes de TPSGC liés à la préparation de la visite, et durant son séjour, du président américain en sol canadien.
3. **Dossier A-2009-00169** – 24 juin 2009 – Demande d'accès à l'information de copies de fiches précises pour une période de questions préparées à l'intention du ministre de TPSGC. Une d'entre elles portait sur la question des minorités visibles.
4. **Dossier A-2009-00042** – 21 avril 2009 – Demande d'accès pour obtenir des renseignements relatifs aux montants versés par le gouvernement du Canada en vue d'acquérir du mobilier de bureau au moyen des fonds réservés aux Autochtones durant l'exercice 2007-2008. [traduction]
5. **Dossier A-2009-00033** – 27 avril 2009 – Demande d'accès en vue d'obtenir une liste de toutes les notes pour la période des questions rédigées à l'intention du ministre entre le 13 et le 27 avril 2009. Dans cette liste de notes pour la période des questions, la mention « (French) » était indiquée près des notes rédigées en français. [traduction]
6. **Dossier AC-2009-00039** – 16 juin 2009 – Demande de consultation présentée par Santé Canada à l'égard d'une demande d'accès concernant le « Formulaire de déclaration d'affiliations et d'intérêts » rempli par les membres du comité consultatif sur le chrysotile. [traduction]
7. **Dossier AC-2008-00049** – 6 juin 2008 – Demande de consultation présentée par le ministère de la Défense nationale à l'égard d'une demande d'accès liée à des notes d'information rédigées à l'intention du ministre sur la situation entourant l'acquisition d'hélicoptères Cyclone et les problèmes avec le fournisseur. [traduction]
8. **Dossier AC-2009-00056** – 22 juillet 2009 – Demande de consultation présentée par Bibliothèques et Archives Canada concernant des rapports écrits fournis par le contrôleur indépendant nommé pour superviser la demande visant le processus de demande de propositions relatifs au Musée du portrait du Canada. [traduction]

Au cours de l'enquête, 17 témoins ont été appelés à témoigner sous serment.

Des ordonnances de confidentialité ont été délivrées afin de protéger l'intégrité de l'enquête. Les témoins ont été avisés de leur droit de retenir les services d'un avocat de leur choix. Seize témoins ont choisi d'être représentés par un avocat. Le témoignage des témoins a été transcrit par un sténographe judiciaire. Les témoins ont également eu l'occasion d'examiner la transcription de leur témoignage. Certains témoins ont reçu des avis d'éventuelles constatations défavorables et se sont vu offrir l'occasion de présenter d'autres éléments de preuve ou observations avant la rédaction du rapport préliminaire des faits et des constatations. Les observations ont été reçues, puis prises en considération.

Tous les témoins ont ensuite eu l'occasion de soumettre d'autres éléments de preuve ou observations relativement au rapport préliminaire. Les observations ont été reçues, puis examinées lors de la préparation du rapport préliminaire.

Le 12 avril 2013, le Commissariat a donné à TPSGC l'occasion de présenter ses observations en vertu de l'article 35 de la *Loi*. Le rapport préliminaire des faits et des constatations était jointe en annexe à cette lettre. En plus de demander que des observations soient formulées sur les constatations présentées dans le rapport préliminaire, le Commissariat a également demandé que des observations soient soumises à propos de la désignation des demandes en tant que demande « à profil élevé » ou « intéressante », des processus internes mis en place par TPSGC pour aborder d'éventuelles infractions à l'article 67.1 de la *Loi*, de la « politique de tolérance zéro », des communications entre les agents de l'AIPRP et les membres du Cabinet du ministre, de l'obligation de prêter assistance et des dossiers conservés dans le Cabinet du ministre.

Le 10 mai 2013, la sous-ministre a présenté des observations au nom du ministère.

Dans ses observations, TPSGC indiquait qu'il prenait très au sérieux ses responsabilités en vertu de la *Loi*. TPSGC faisait également remarquer qu'il avait entrepris de nombreuses initiatives avant et après le dépôt du dernier rapport spécial sur l'ingérence rédigé par la commissaire, soit depuis mars 2011.⁵ Bon nombre de ces initiatives visaient à accroître la sensibilisation à la *Loi* et aux responsabilités des employés quant à l'application de cette dernière. De plus, TPSGC a modifié son processus d'examen par la haute direction en réduisant le délai accordé aux cadres supérieurs et en procédant à ces examens simultanément. Il a également mis en œuvre un système au moyen duquel tout retard dans le traitement des demandes est ciblé et corrigé rapidement par un cadre supérieur. De plus, un plus grand nombre de ressources a été affecté à la fonction de l'accès à l'information.

Il s'agit d'initiatives louables qui, de l'avis de la commissaire, devraient aider TPSGC à mieux s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi*.

Il est à noter que la sous-ministre n'a formulé aucun commentaire ni apporté aucune correction à propos du rapport préliminaire. Par conséquent, ce rapport a été achevé et figure à l'Annexe A du présent rapport. Ainsi, la version finale du rapport présente les constatations de fait de la commissaire dans le cadre de cette enquête. Ces constatations sont fondées sur la

⁵ TPSGC a présenté un compte rendu de ces initiatives dans ses rapports annuels relatifs à l'accès à l'information qu'il a présentés au Parlement pour les exercices 2009-2010, 2010-2011 et 2011-2012.

preuve documentaire obtenue, la preuve testimoniale des témoins et les observations des témoins en ce qui concerne les avis d'éventuelles constatations défavorables qu'ils ont reçus.

Constatations et recommandations

D'après les éléments de preuve recueillis lors de l'enquête, la commissaire a tiré un certain nombre de constatations de fait et de conclusions, qui sont présentées à l'Annexe A (page 19). Les principales conclusions sont résumées dans les pages qui suivent.

1. Ingérence dans le traitement des demandes d'accès

La première conclusion tirée par la commissaire est que la participation inadéquate des membres du personnel du ministre au traitement de cinq des huit dossiers de demande d'accès examinés en profondeur par le Commissariat représentait de l'ingérence dans ces dossiers. Cette ingérence a pris la forme de directives formulées par les membres du personnel du ministre à la Direction de l'AIPRP, lesquels n'étaient pas autorisés en vertu de la *Loi* à prélever ou à supprimer des renseignements que le responsable délégué avait décidé de divulguer.

Selon les constatations de fait présentées à l'Annexe A, la commissaire a conclu qu'il y a eu ingérence dans les cinq dossiers suivants : A-2008-00519, A-2008-00588, AC-2009-00039, A-2009-00033 et A-2009-00169. Un compte rendu détaillé de la preuve relative au traitement de ces dossiers commence à la page 50.

La preuve documentaire et la preuve testimoniale obtenues au cours de l'enquête ont amené la commissaire à conclure que trois membres du personnel du ministre, M. Sébastien Togneri, M. Marc Toupin, et M^{me} Jillian Andrews, se sont ingérés dans le traitement des demandes. Dans chaque cas, les membres du personnel du ministre ont déclaré qu'ils savaient qu'ils ne disposaient pas de pouvoir délégué en vertu de la *Loi*. Ils étaient également au courant du fait que les personnes ayant les pouvoirs délégués avaient pris la décision de divulguer les renseignements. Néanmoins, ces mêmes membres du personnel du ministre ont insisté pour que soient modifiés les renseignements que les agents de l'AIPRP avaient décidé de divulguer.

Plus précisément, la participation de M. Togneri au traitement de cinq demandes d'accès et les directives qu'il a données aux membres de la Direction de l'AIPRP relativement à ces demandes constituaient de l'ingérence dans le droit d'accès du demandeur en vertu de la *Loi* (dossiers A-2008-00519; A-2008-00588; AC-2009-00039; A-2009-00033; A-2009-00169; voir page 50).

La participation de M. Toupin au traitement d'une demande de consultation, les directives qu'il a formulées à l'intention des membres de la Direction de l'AIPRP à cet égard et ses communications avec les membres du personnel ministériel de Santé Canada constituaient de l'ingérence dans le droit d'accès du demandeur en vertu de la *Loi* (dossier AC-2009-00039; voir page 56).

Enfin, la participation de M^{me} Andrews au traitement d'une demande d'accès et les directives qu'elle a données aux membres de la Direction de l'AIPRP à cet égard constituaient de l'ingérence dans le droit d'accès du demandeur en vertu de la *Loi* (dossier A-2008-00519; voir page 50).

Dans les dossiers susmentionnés, des membres du personnel du ministre ont enjoint la non divulgation de renseignements se rapportant aux demandes, renseignements que les responsables délégués avaient décidé de divulguer.

2. Défaut de se conformer à l'obligation légale de prêter assistance

La deuxième principale conclusion de la commissaire est que TPSGC a négligé de se conformer à son obligation légale de prêter assistance, laquelle est énoncée au paragraphe 4(2.1) de la *Loi*. Dans le cadre de quatre des huit demandes examinées dans la présente enquête⁶, TPSGC n'a pas divulgué les renseignements lorsque ceux-ci étaient prêts. Les agents ont plutôt retardé la réponse de 6 à 30 jours ouvrables afin d'obtenir l'approbation de membres du personnel du ministre qui ne disposaient d'aucun pouvoir délégué en vertu de la *Loi*. De l'avis de la commissaire, ces actes allaient à l'encontre de l'obligation de porter assistance, même si la réponse a été fournie au demandeur avant l'échéance du délai prorogé.⁷

L'obligation de donner un accès en temps opportun est un élément clé de l'obligation de porter assistance. Elle n'est pas limitée par l'obligation de fournir une réponse avant l'échéance du délai prorogé. L'obligation de donner un accès en temps opportun exige que les institutions répondent à une demande lorsque la réponse est prête, c'est-à-dire lorsqu'elle a été approuvée par un responsable délégué.

3. Culture qui consiste à maintenir de bonnes relations avec le Cabinet du ministre

La troisième principale conclusion de la commissaire est que les membres du personnel du ministre ont exercé de la pression sur les employés de la Direction de l'AIPRP. Les éléments de preuve démontrent qu'on a donné la consigne aux employés de maintenir de bonnes relations avec le Cabinet du ministre, et ce, aux dépens de leurs responsabilités en vertu de la *Loi*. Cette culture visant à satisfaire aux demandes du Cabinet du ministre a été favorisée par le fait que les cadres supérieurs ont négligé de s'assurer que les membres du Cabinet du ministre suivaient les protocoles de communication adéquats.

Le guide publié en 2008 par le Bureau du Conseil privé, intitulé *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État*, énonce clairement que « [l]e personnel politique n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires, mais il peut leur demander

⁶ Dossiers A-2008-00519, AC-2009-00039, A-2009-00033 et A-2009-00169

⁷ Dans le cadre de toutes les demandes, à l'exception de la demande de consultation, TPSGC a prorogé le délai de 30 jours prévu par la *Loi*. Dans le cadre de cette enquête, on n'a pas examiné la validité de ces prorogations ni déterminé si la durée de celles-ci était raisonnable.

de l'information ou leur transmettre les instructions du ministre, en passant normalement par le sous-ministre ».⁸

Les éléments de preuve recueillis dans le cadre de cette enquête ont permis de démontrer que les membres du personnel du ministre, qui ne disposaient d'aucun pouvoir délégué en vertu de la *Loi*, avaient participé de plus en plus au traitement des demandes d'accès et qu'ils avaient donné des directives aux employés de la Direction de l'AIPRP. Ces actes vont à l'encontre du guide *Pour un gouvernement responsable*.

En mai 2011, le Bureau du Conseil privé a procédé à une mise à jour du guide afin de préciser que « le Cabinet du sous-ministre devrait être informé de toute communication importante entre celui du ministre et les fonctionnaires du ministère ». Dans l'Annexe E du guide mis à jour, on souligne que les membres du personnel du ministre « n'ont toutefois aucun rôle à jouer au chapitre des activités ministérielles », « ne disposent d'aucun fondement juridique pour exercer les pouvoirs délégués du ministre » et qu'ils ne sont pas « habilité[s] à donner aux fonctionnaires des directives qui touchent à l'exercice de leurs responsabilités ».⁹

La commissaire estime qu'il est essentiel que les membres du personnel du ministre comprennent entièrement les limites de leur rôle au sein de l'institution. Des mesures devraient être prises pour s'assurer que ces derniers ainsi que les employés de TPSGC connaissent parfaitement le rôle du personnel du ministre et les limites de ce rôle.

TPSGC a indiqué au Commissariat que les communications étaient rompues entre la Direction de l'AIPRP et le personnel du ministre. Il a ajouté que le personnel du ministre ne participe plus aux réunions tenues pour cibler les demandes d'accès pouvant nécessiter des produits de communication. Ces processus ont été documentés et ont été présentés au Commissariat lors des observations formulées par TPSGC en vertu de l'article 35 de la *Loi*.

4. Documents conservés au Cabinet du ministre

Un autre problème soulevé à la suite de cette enquête concerne la conservation et le stockage, au Cabinet du ministre, de renseignements sur les questions ministérielles. Certains des éléments de preuve obtenus par le Commissariat n'ont été retrouvés qu'à la suite d'un suivi auprès du Cabinet du ministre relativement à une ordonnance de production envoyée à TPSGC afin d'obtenir, notamment, les documents électroniques échangés entre des membres du personnel du ministre. En réponse à l'ordonnance de production, TPSGC a refusé de produire les documents en affirmant que ceux-ci n'étaient pas sous le contrôle de TPSGC, mais plutôt sous le contrôle du Cabinet du ministre.

Dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (2011 CSC 25), la Cour suprême du Canada a

⁸ *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État 2008* (<http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=aarchives/ag-gr/2008/ag-gr-fra.htm#6.1>).

⁹ *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État 2011* (<http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=ag-gr/2011/ag-gr-fra.htm#E>).

déterminé que les documents se trouvant dans un cabinet de ministre étaient néanmoins « sous le contrôle » de l'institution gouvernementale en question si ces derniers portent sur des questions ministérielles, et qu'un cadre supérieur de l'institution devrait raisonnablement être en mesure d'obtenir une copie du document sur demande.

Les documents finalement obtenus de la ministre Ambrose comprenaient des communications électroniques entre d'anciens membres du personnel du ministre de TPSGC et leurs homologues à Santé Canada à propos du traitement d'une demande de consultation. Par conséquent, la commissaire a conclu que ces communications contenaient des renseignements qui permettaient et documentaient la prise de décisions à l'appui des activités et du mandat de la Direction de l'AIPRP. Elle a également conclu qu'une copie des documents aurait dû être conservée dans un dépôt ministériel au sein du Cabinet du ministre, comme l'exigent les politiques, les lignes directrices et les directives gouvernementales et ministérielles, ou être transférée au Ministère afin qu'il la joigne à son dossier de traitement.

Les *Politiques à l'intention des cabinets des ministres* (2011) du Conseil du Trésor prévoient ce qui suit : « À moins d'être spécifiquement exonérés, les ministres et le personnel exonéré sont assujettis aux politiques et aux règlements du Conseil du Trésor ». Selon l'article 10.1 de ces politiques, « [I]es ministres doivent tenir des systèmes d'information distincts pour les documents du cabinet, les documents institutionnels, les documents ministériels et les documents personnels et à caractère politique ».

Les institutions sont liées par le *Cadre stratégique sur l'information et la technologie* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

La *Directive sur la tenue de documents* (2009) du Conseil du Trésor fournit de nombreuses directives qui « permettent aux ministères de créer, d'acquérir, de saisir, de gérer et de protéger l'intégrité des ressources documentaires ayant une valeur opérationnelle », qui se définissent comme tous les documents « créés ou acquis parce qu'ils permettent et documentent la prise de décisions à l'égard de programmes, de services et d'opérations continues, et appuient les exigences des ministères en matière de rapports, de rendement et de responsabilisation ».

L'Annexe C de la politique du Bureau du Conseil privé intitulée *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État* (2011), qui s'applique aux cabinets des ministres et aux membres du personnel exonéré, reconnaît par ailleurs que quatre catégories de documents doivent être conservées dans les cabinets, et précise que les documents de ces catégories, y compris les documents ministériels, doivent être classés séparément.¹⁰

Enfin, les *Lignes directrices sur la gestion de l'information consignée dans un cabinet de ministre* de Bibliothèque et Archives Canada précisent les mêmes quatre catégories de documents créés et reçus dans les cabinets des ministres et fournissent des directives sur la façon de gérer ces catégories de documents. Plus précisément, elles prévoient que « pour permettre la consultation rapide des dossiers relatifs aux questions officielles dont s'occupent

¹⁰ Il convient de noter que le respect du guide fait partie des conditions d'emploi du personnel du cabinet d'un ministre.

à la fois l'institution et le cabinet du ministre, celui-ci peut conserver un ensemble complet ou partiel de copies de documents institutionnels ».

TPSGC a affirmé ce qui suit au Commissariat: « en général, nous sommes d'avis que le ministre et son cabinet ne créent habituellement pas les ressources documentaires ayant une valeur opérationnelle, mais que, lorsqu'ils créent de telles ressources, ils doivent faire en sorte qu'elles soient transmises sous le contrôle du ministère pour qu'elles aient une incidence ou une valeur ». [traduction] On suppose donc que, si les renseignements ne sont pas communiqués à l'institution, les documents créés au sein du Cabinet du ministre n'ont aucune valeur opérationnelle.

Selon les éléments de preuve recueillis lors de l'enquête ainsi que les politiques et la décision de la Cour suprême du Canada susmentionnées, la commissaire ne souscrit pas à cette approche.

La commissaire est d'avis que les documents fournis au Commissariat par la ministre Ambrose en réponse à la troisième ordonnance de production avaient une valeur opérationnelle. Par conséquent, ces documents auraient dû être transférés dans le dépôt ministériel approprié ou être stockés dans le Cabinet du ministre conformément aux instruments juridiques et politiques pertinents.

5. Procédure interne pour traiter les infractions possibles énoncées à l'article 67.1 de la Loi

Enfin, dans le cadre de l'enquête précédente sur un cas d'ingérence impliquant TPSGC (Dossier du Commissariat 3209-00718), la commissaire a recommandé que TPSGC établisse des procédures internes afin de traiter précisément les infractions possibles à l'article 67.1 de la Loi et que ces procédures décrivent, notamment, les mesures concernant les enquêtes et le signalement des infractions soupçonnées.¹¹ Au cours de cette enquête, le Commissariat a obtenu une copie de la *procédure pour la divulgation d'une contravention possible à l'article 67.1 de la Loi sur l'accès à l'information* de TPSGC; la commissaire estime que cette procédure ne répond pas entièrement à la recommandation précédente. Bien que la procédure de TPSGC respecte les exigences de la *Politique sur l'accès à l'information* du Conseil du Trésor, compte tenu de l'ingérence constatée dans le traitement des demandes et le droit d'accès du demandeur dans le cadre de cette enquête, et des constatations semblables faites au cours de l'enquête précédente, la commissaire est d'avis que TPSGC devrait mettre en place un système plus rigoureux de divulgation des infractions possibles à l'article 67.1, lequel comprendrait l'obligation d'aviser l'agent de sécurité du Ministère et, s'il y a lieu, l'organisme d'application de la loi compétent.

Compte tenu de ce qui précède et les constatations de fait à l'Annexe A, la commissaire conclut au bien-fondé de la plainte.

¹¹ Voir la recommandation 3 dans le rapport spécial rédigé par la commissaire sur l'ingérence, à la page 9 (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2010-2011_interference-with-ati-interference-avec-ati_2.aspx#1).

Pour régler cette plainte, la commissaire a formulé les recommandations suivantes à la ministre responsable de TPSGC et de l'institution pour l'application de la *Loi*. La ministre et la sous-ministre ont répondu à ces recommandations.

Recommandation 1

Transférer les cinq dossiers pour lesquels la commissaire a conclu qu'il y a eu une ingérence à l'organisme d'enquête pertinent.

Réponse de TPSGC

- En juillet 2011, le Ministère a reçu réponse du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) indiquant que votre premier rapport ne contenait aucun élément de preuve selon lequel quiconque à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) avait refusé l'accès au document, ce qui va à l'encontre du paragraphe 67.1 (1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.
- En raison de la similarité de vos deux enquêtes (période visée et infractions que vous avez relevées), le fait de transférer ces dossiers à la GRC ne constituerait pas une utilisation prudente de ses ressources limitées.

Recommandation 2

Rédiger l'ébauche d'un protocole clair pour guider l'interaction du personnel du ministre avec les représentants de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels et l'afficher.

Réponse de TPSGC

- Le Ministère élaborera un protocole qui énonce clairement que le personnel ministériel exonéré ne joue aucun rôle dans l'administration de la *Loi* et qu'il ne devrait pas interagir directement avec les représentants ministériels de l'AIPRP.
- Le protocole indiquera également que le personnel exonéré dans le cabinet de la ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux peut être informé des demandes et des dossiers à diffuser, et peut demander d'obtenir du matériel de communication à l'appui de la ministre.
- On indiquera clairement que ces pratiques n'auront pas d'incidence sur l'information à communiquer et qu'elles ne retarderont pas les communications, tel que déterminé par le responsable délégué approprié.
- Ce protocole sera affiché dans le site intranet du Ministère d'ici la fin de l'exercice 2013-2014.

Recommandation 3

Donner aux membres du personnel du ministre de la formation sur leur rôle au sein de l'institution, en particulier en ce qui concerne les obligations de cette dernière en vertu de la *Loi*. Veiller à ce que cette formation soit fournie à tous les nouveaux membres du personnel du ministre.

Réponse de la ministre

- Les membres de mon personnel ont déjà reçu de la formation donnée par des représentants ministériels sur la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et ils sont au courant qu'ils n'ont aucun pouvoir lié à l'administration des demandes d'accès à l'information ni à leur communication, et qu'ils ne doivent pas communiquer avec les représentants au sein de la direction responsable du traitement de ces demandes d'accès à l'information.
- Les membres de mon personnel sont au courant qu'ils peuvent et doivent examiner les documents qui seront communiqués, et qu'ils peuvent demander d'obtenir du matériel de communication auprès des représentants ministériels pertinents pour que je sois en mesure de répondre aux questions qui pourraient être posées après la communication d'un document.
- Ils sont également au courant que ces préparatifs ne doivent pas avoir d'incidence sur l'information à communiquer, ni retarder la diffusion d'un document, comme il a été déterminé par le responsable ministériel délégué pertinent.
- Tout nouveau membre du personnel qui se joint à mon cabinet recevra une telle formation pendant le premier mois suivant son arrivée.

Recommandation 4

Donner de la formation uniforme au personnel de la Direction de l'AIPRP sur le rôle du personnel du ministre en vertu de la *Loi*. Veiller à ce que cette formation soit donnée à tous les nouveaux employés au sein de la Direction de l'AIPRP.

Réponse de TPSGC

- Le Ministère offre actuellement de la formation (de façon continue) aux agents de l'AIPRP en mettant l'accent sur le fait que le personnel ministériel n'a pas le pouvoir, en vertu de la *Loi*, d'orienter le processus de communication des documents ou d'intervenir dans celui-ci.
- La formation est également donnée aux nouveaux employés de la Direction de l'AIPRP.

Recommandation 5

Établir et diffuser un mécanisme clair pour le personnel de la Direction de l'AIPRP permettant de déposer une plainte, sans crainte de représailles, à propos de l'intervention des personnes qui n'ont pas de pouvoir délégué en vertu de la *Loi*.

Réponse de TPSGC

- La procédure de TPSGC pour la divulgation d'une contravention possible à l'article 67.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* est accessible dans le site intranet ministériel sur l'AIPRP.
- Le site renferme également un lien vers la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.
- Le Ministère prendra la mesure supplémentaire d'ajouter ces références dans la Politique ministérielle (PM) 002 sur l'AIPRP d'ici au 31 mars 2014.
- Tous les employés de TPSGC sont informés fréquemment des divers mécanismes de recours à leur disposition pour leur permettre de divulguer de façon confidentielle, sans crainte de représailles, ou de divulguer de façon anonyme, tout écart de conduite, comportement inadéquat ou ingérence inappropriée dans l'exercice de leurs fonctions.

Recommandation 6

Modifier la politique concernant les contraventions possibles à l'article 67.1 de la *Loi* pour tenir compte des recommandations formulées dans le cadre de l'enquête 3209-00718.

Réponse de TPSGC

- Le Ministère examinera sa procédure pour la divulgation d'une contravention possible à l'article 67.1 de la *Loi sur l'accès à l'information* afin d'y inclure une exigence selon laquelle un fonctionnaire qui reçoit une divulgation ou un signalement d'une contravention possible à l'article 67.1, devra informer le sous-ministre adjoint, Direction générale de la surveillance, qui déterminera la mesure adéquate à prendre.
- La modification à la procédure sera apportée d'ici le 31 mars 2014.

Recommandation 7

Rédiger et afficher une politique sur l'obligation de prêter assistance aux demandeurs en vertu du paragraphe 4(2.1) de la *Loi*. Veiller à ce que la politique fasse la distinction entre l'exigence de répondre aux demandes dans le délai prévu par la *Loi* et l'obligation globale de permettre l'accès à l'information en temps opportun. Cette obligation exige de répondre le plus rapidement possible. Le matériel de formation devrait être modifié en conséquence.

Réponse de TPSGC

- Le Ministère respecte entièrement la politique et les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) à cet égard.
- Le processus ministériel, qui a été mise à jour en 2010 et transmis à votre bureau plus tôt cette année, est en conformité à la Directive concernant l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information* du Conseil du Trésor.
- Pour préciser ceci davantage, le Ministère ajoutera un lien vers les principes du SCT relatifs à l'obligation d'aider les demandeurs dans notre site intranet sur l'AIPRP, et une orientation et du matériel pertinents seront intégrés à la PM 002.
- Le Ministère révisera également son matériel de formation pour s'assurer qu'il indique clairement que l'obligation de prêter assistance comprend l'obligation de répondre le plus rapidement possible.
- Ces mesures seront achevées d'ici le 31 mars 2014.

Recommandation 8

Faire en sorte que tous les documents ayant une valeur opérationnelle créés par le personnel du ministre ayant trait aux questions du Ministère soient transférés dans le dépôt ministériel adéquat ou entreposés dans un dépôt dans le bureau de la ministre. On doit rappeler au personnel du ministre que le traitement adéquat de l'information est une de leurs conditions d'emploi et que des sanctions seront prises en cas de non-respect des pratiques de gestion de l'information.

Réponse de la ministre

- J'ai demandé à mon personnel ministériel de satisfaire entièrement aux exigences relatives à la tenue des documents visant les ministres et leur personnel qui sont énoncés dans l'énoncé « *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État 2011* ».
- Dans mon bureau, les documents institutionnels sont identifiés comme tels; comme ils sont généralement créés par le Ministère, ils sont également conservés dans les dépôts du Ministère.
- Les membres de mon personnel sont au courant que le traitement adéquat de l'information est une de leurs conditions d'emploi et que toute infraction sera traitée en conséquence.

Conclusion

Les éléments de preuve obtenus au cours de cette enquête ont permis de démontrer qu'il y a eu de l'ingérence systémique de la part des membres du personnel du Cabinet du ministre de TPSGC durant la période examinée. Ils ont également démontré que les cadres supérieurs du ministère ont négligé de traiter l'ingérence de façon appropriée conformément à l'article 73 de la *Loi* et aux exigences du guide *Pour un gouvernement responsable*. Par conséquent, TPSGC a omis de s'acquitter de son obligation de porter assistance aux demandeurs, ce qui a entraîné des retards dans la divulgation des renseignements du gouvernement ainsi qu'une diminution de la quantité de renseignements divulgués.

La commissaire est d'avis que les mesures prises par TPSGC pour aborder sept des huit recommandations qu'elle a formulées permettront d'améliorer le traitement des demandes d'accès à TPSGC et limiteront la capacité des personnes n'ayant pas de pouvoirs délégués de s'ingérer dans le traitement de ces demandes.

Enfin, cette enquête témoigne de nouveau des problèmes ciblés initialement par la commissaire dans son premier rapport spécial sur l'ingérence déposé au Parlement en ce qui a trait à la capacité de cette dernière à renvoyer des questions aux organismes d'application de la loi aux fins d'enquêtes.¹²

Selon l'état du droit actuel, les cabinets de ministre ne sont pas des « institutions fédérales » aux fins de la *Loi*.¹³ Par conséquent, les membres du personnel de ministre ne peuvent pas être considérés comme des administrateurs, des dirigeants ou des employés d'une institution fédérale. Il en découle que la commissaire n'a pas été en mesure d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 63(2) de la *Loi*, qui fait explicitement référence aux « administrateurs, aux dirigeants et aux employés d'une institution fédérale ». Bien que de l'avis de la commissaire il existe certains éléments de preuve indiquant la perpétration d'une infraction, elle ne peut divulguer aucun renseignement au procureur général du Canada.

Par conséquent, la commissaire ne peut que recommander à la ministre de TPSGC de renvoyer l'affaire à l'organisme d'application de la loi qui a l'autorité d'enquêter. Étant donné le refus de la ministre de demander cette enquête, l'affaire est terminée. Cette enquête

¹² Le mandat de la commissaire consiste à mener des enquêtes administratives sur la conformité des institutions fédérales à la *Loi*, puis à effectuer des constatations de fait. Le Commissariat n'est ni une cour ni un tribunal, et la commissaire n'a pas le pouvoir de déterminer la responsabilité civile ou criminelle. En ce qui a trait à la réalisation d'enquêtes, le paragraphe 63(2) de la *Loi* accorde à la commissaire le pouvoir discrétionnaire de divulguer des renseignements au procureur général lorsqu'elle est d'avis qu'il existe une preuve d'une possible perpétration d'infraction. Le paragraphe 63(2) de la *Loi* prévoit ce qui suit :

(2) Si, à son avis, il existe des éléments de preuve touchant la perpétration d'une infraction fédérale ou provinciale par un administrateur, un dirigeant ou un employé d'une institution fédérale, le Commissaire à l'information peut faire part au procureur général du Canada des renseignements qu'il détient à cet égard.

(2) The Information Commissioner may disclose to the Attorney General of Canada information relating to the commission of an offence against a law of Canada or a province by a director, an officer or an employee of a government institution if, in the Commissioner's opinion, there is evidence of such an offence.

¹³ *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* 2011 CSC 25

souligne de nouveau les difficultés posées par l'état du droit actuel, qui exclut de la *Loi* les cabinets de ministre. Ce point, entre autres, sera abordé dans le rapport spécial de la commissaire sur la modernisation de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui sera présenté au Parlement.

Annexe A : Rapport final des faits et des constatations

Contexte

Le 1^{er} avril 2010, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des Communes a entrepris une étude des allégations d'ingérence politique systémique dans les demandes d'accès à l'information. En avril et en mai 2010, le Comité a convoqué un certain nombre de témoins provenant de divers ministères fédéraux afin de se pencher sur ces allégations.

Le 13 mai 2010, le Comité a approuvé une motion¹ qui ordonnait à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) de lui remettre tous les échanges de courriels survenus de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre M. Sébastien Togneri, directeur des Affaires parlementaires au Cabinet du ministre à l'époque, et les agents de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de TPSGC, y compris le directeur de celle-ci. Cette motion exigeait également tous les courriels échangés entre M. Togneri et son ancienne collègue, M^{me} Jillian Andrews, ainsi que ceux échangés entre M. Togneri et M^{me} Isabelle Bouchard, ancienne membre du Cabinet du premier ministre.

En septembre 2010, la ministre de TPSGC, l'honorable Rona Ambrose, a répondu à la motion présentée par le Comité en remettant au commis du Comité la correspondance demandée entre des membres du personnel de son prédécesseur et des fonctionnaires ministériels. À la connaissance de la commissaire, les échanges de courriels exigés entre des membres du personnel du ministre de TPSGC de l'époque et des membres du Cabinet du premier ministre n'ont pas été fournis au Comité.

Le 1^{er} octobre 2010, la ministre Rona Ambrose, au nom de l'ancien ministre de TPSGC, l'honorable Christian Paradis, a remis à la commissaire à l'information les mêmes documents que ceux qu'elle avait donnés au Comité. Après l'examen du dossier, la commissaire était convaincue de l'existence de motifs raisonnables, en vertu du paragraphe 30(3) de la *Loi sur l'accès à l'information* (la *Loi*), justifiant une enquête visant à déterminer s'il y avait de l'ingérence dans la façon de traiter les demandes d'accès à l'information et de consultation et d'y répondre, ou portant sur toute autre question relative aux demandes ou à l'obtention de documents au cours de la période s'échelonnant entre le 22 juillet 2008 et le 19 janvier 2010.

Le 8 octobre 2010, la commissaire a déposé une plainte contre TPSGC et a présenté au Ministère un sommaire de la plainte dans lequel elle indiquait les huit demandes d'accès à

¹ Libellé de la motion : Que le comité ordonne au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux de lui fournir tous les courriels échangés du mois de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre Sébastien Togneri et les fonctionnaires qui ont travaillé à la Direction de l'accès à l'information du ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux. Que le comité ordonne également qu'on lui remette les documents suivants : tous les courriels échangés du mois de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre Togneri et Tom Makichuk ; tous les courriels échangés du mois de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre Togneri et Jillian Andrews ; de même que tous les courriels échangés du mois de juillet 2008 au 19 janvier 2010 entre Togneri et Isabelle Bouchard. Enfin, que le comité demande que tous les documents précités lui soient remis dans les 5 jours.

l'information et de consultation² qui feraient l'objet d'une enquête de sa part. Par la suite, elle a envoyé à TPSGC deux sommaires modifiés qui comprenaient sept autres demandes qui feraient l'objet de l'enquête. Au total, la commissaire a donc examiné quinze demandes.

Enquête

On a effectué une évaluation préliminaire des quinze dossiers visés initialement par l'enquête. Les huit dossiers suivants ont été sélectionnés en vue d'une enquête plus approfondie :

1. **Dossier A-2008-00588** – 26 mars 2009 – Demande d'accès à l'information au ministre de TPSGC, des copies de quatre notes d'information dont l'une traitait d'un projet de recherche sur l'opinion publique.
2. **Dossier A-2008-00519** – 20 février 2009 – Tous les documents nécessaires pour connaître toutes les modifications à l'ordre habituelle [*sic*] de vos activités pendant la préparation de la venue du Président américain et pendant sa venue.
3. **Dossier A-2009-00169** – 24 juin 2009 – Demande d'accès à l'information de copies de fiches précises pour une période de questions préparées à l'intention du ministre de TPSGC. Une d'entre elles portait sur la question des minorités visibles.
4. **Dossier A-2009-00042** – 21 avril 2009 – Demande d'accès à l'information d'accès pour obtenir des renseignements relatifs aux montants versés par le gouvernement du Canada en vue d'acquérir du mobilier de bureau au moyen des fonds réservés aux Autochtones durant l'exercice 2007-2008. [traduction]
5. **Dossier A-2009-00033** – 27 avril 2009 – Demande d'accès à l'information d'accès en vue d'obtenir une liste de toutes les notes pour la période des questions rédigées à l'intention du ministre entre le 13 et le 27 avril 2009. [traduction]
6. **Dossier AC-2009-00039** – 16 juin 2009 – Demande de consultation présentée par Santé Canada à l'égard d'une demande d'accès à l'information d'accès concernant le « Formulaire de déclaration d'affiliations et d'intérêts » rempli par les membres du comité consultatif sur le chrysotile. [traduction]
7. **Dossier AC-2008-00049** – 6 juin 2008 – Demande de consultation présentée par la Défense nationale à l'égard d'une demande d'accès à l'information liée à des notes d'information rédigées à l'intention du ministre sur la situation entourant l'acquisition d'hélicoptères Cyclone et les problèmes avec le fournisseur. [traduction]
8. **Dossier AC-2009-00056** – 22 juillet 2009 – Demande de consultation présentée par Bibliothèque et Archives Canada concernant des rapports écrits fournis par le contrôleur indépendant nommé pour superviser la demande visant le processus de demande de propositions relatifs au Musée du portrait du Canada. [traduction]

² Dans le présent rapport, le terme « demande » ou « demandes » comprend les demandes d'accès à l'information reçues par TPSGC et les demandes de consultation d'autres institutions gouvernementales.

Des résumés du traitement des cinq demandes (à savoir A-2008-00519, A-2008-00588, AC-2009-00039, A-2009-00033 et A-2009-00169) qui constituent le fondement du présent rapport commencent à la page 50.

Dans le contexte de l'enquête, la commissaire à l'information a déterminé la procédure à suivre dans l'exercice de ses fonctions et a utilisé ses pouvoirs officiels en vertu de l'article 36 de la *Loi*.

On a effectué une évaluation préliminaire des quinze dossiers visés initialement par l'enquête. La commissaire a arrêté son choix sur ces huit dossiers³ après avoir analysé d'autres documents reçus de TPSGC en réponse aux trois ordonnances de production de documents qu'elle a données conformément aux articles 34, 36 et 59 de la *Loi*.

Les première et deuxième ordonnances de production, émises respectivement le 19 novembre et le 2 décembre 2010, exigeaient des renseignements sur les quinze dossiers en cause. TPSGC s'est conformé à ces ordonnances de production.

La troisième ordonnance de production a été émise le 23 décembre 2010 et demandait, entre autres, tous les documents de communication entre les trois membres du personnel du ministre Paradis concernés par l'enquête. Ces documents de communication comprenaient des courriels avec des pièces jointes, des copies de sauvegarde et des messages NIP à NIP. Le 7 janvier 2011, TPSGC a répondu qu'il ne produirait pas les documents de communication demandés entre les membres du personnel du ministre, car il estimait que ces communications relevaient du Cabinet du ministre et non du ministère.

Le 12 janvier 2011, la commissaire a écrit à la ministre Ambrose afin de lui demander de lui transmettre les documents précisés dans la troisième ordonnance de production que le Ministère ne fournissait pas. Le 26 janvier 2011, la ministre Ambrose a informé la commissaire que son cabinet lui fournirait les documents exigés. Ces documents ont été fournis le 9 mai 2011.

Afin de confirmer que la ministre a remis à la commissaire tous les documents énumérés dans la troisième ordonnance de production, la commissaire adjointe a adressé, le 13 juillet 2011, une lettre au chef de cabinet de la ministre lui demandant de signer un affidavit à cet effet. Le chef de cabinet de la ministre a déposé l'affidavit le 22 août 2011.

Au cours de l'enquête, 17 témoins ont été appelés à témoigner sous serment. Les noms de ces personnes et les postes qu'elles occupaient au moment du traitement des demandes sont les suivants :

1. Caroline Weber, sous-ministre adjointe, Direction générale des services ministériels, des politiques et des communications (DGSMPC)
2. Jacqueline Jodoin, directrice générale intérimaire, Secrétariat exécutif, DGSMPC

³ Cinq de ces huit dossiers ont mené aux constatations de l'enquête et sont abordés dans le présent rapport. Des résumés des faits entourant ces cinq dossiers (à savoir A-2008-00519, A-2008-00588, AC-2009-00039, A-2009-00033 et A-2009-00169) commencent à la page 50.

-
3. Sarah Paquet, avocate générale principale
 4. Pierre-Marc Mongeau, sous-ministre adjoint, Direction générale de la Cité parlementaire
 5. Sylvie Séguin-Brant, directrice générale, Secrétariat exécutif, DGSMPC
 6. Tom Makichuk, directeur, Direction de l'AIPRP
 7. Katia Dalpé-Charron, conseillère stratégique, Cabinet du sous-ministre
 8. Sheriff Abdou, adjoint ministériel, Cabinet du ministre
 9. Rachelle Delage, chef de l'AIPRP, Direction de l'AIPRP
 10. Julie Lafrance, gestionnaire intérimaire, Direction de l'AIPRP
 11. Sylvie Lepage, gestionnaire intérimaire, Direction de l'AIPRP
 12. William Hulme, directeur de projet, négociateur en chef, Grands projets, Direction générale des biens immobiliers
 13. Hélène Paquette, adjointe administrative, Cabinet du ministre de TPSGC
 14. Louise Benoit, experte-conseil en AIPRP
 15. Sébastien Togneri, directeur des Affaires parlementaires, Cabinet du ministre de TPSGC
 16. Jillian Andrews, adjointe spéciale, Cabinet du ministre de TPSGC
 17. Marc Toupin, conseiller en politiques, Cabinet du ministre de TPSGC

Des ordonnances de confidentialité ont été délivrées afin de protéger l'intégrité de l'enquête. Les témoins ont été avisés de leur droit de retenir les services d'un avocat de leur choix. Seize témoins ont choisi d'être représentés par un avocat. Le témoignage des témoins a été transcrit par un sténographe judiciaire. Les témoins ont également eu l'occasion d'examiner la transcription de leur témoignage. Certains témoins ont reçu des avis d'éventuelles constatations défavorables et se sont vu offrir l'occasion de présenter d'autres éléments de preuve ou observations avant la rédaction du rapport préliminaire des faits et des constatations. Le Commissariat à l'information du Canada (le Commissariat) a reçu et examiné les observations.

Tous les témoins ont ensuite eu l'occasion de soumettre d'autres éléments de preuve ou observations relativement à l'ébauche du rapport préliminaire. Les observations reçues ont été examinées lors de la préparation de l'ébauche du rapport préliminaire.

La commissaire adjointe a écrit à la sous-ministre de TPSGC pour lui indiquer que TPSGC pouvait présenter des observations sur le rapport préliminaire en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi*. Elle a également demandé des observations sur d'autres questions qui ont été soulevées durant l'enquête. La sous-ministre a présenté des observations au nom du Ministère. Le Commissariat a reçu et examiné les observations. Dans les observations, la sous-ministre n'a apporté aucune correction aux faits et aux constatations présentés dans le rapport préliminaire fourni à TPSGC et n'a formulé aucun commentaire à leur égard. Par conséquent, ce rapport constitue maintenant le rapport final des faits et des constatations de la commissaire.

Demandes d'accès à l'information et de consultation et la direction de l'AIPRP de TPSGC

La Direction de l'AIPRP de TPSGC est responsable de l'administration de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la gestion de toutes les activités relatives aux demandes d'accès à l'information et de consultation que TPSGC reçoit. La Direction de l'AIPRP a fait partie de la Direction générale des services ministériels, des politiques et des communications (DGSMPC) jusqu'en juin 2011, moment auquel cette dernière a été renommée Direction générale des services ministériels et des politiques stratégiques afin de tenir compte de la suppression de sa fonction de communication.

En 2009, une transition s'est effectuée aux échelons supérieurs de la DGSMPC. En juillet et en août 2009, les postes de directeur général du Secrétariat exécutif et de directeur de la Direction de l'AIPRP ont été pourvus de façon permanente. Avant cela, et pour le reste de cette année-là, les postes de gestion au sein de la Direction de l'AIPRP étaient souvent occupés par intérim.

Pendant la période visée par l'enquête, le ministre nommé, l'honorable Christian Paradis, a délégué son pouvoir de prise de décisions concernant les demandes d'accès à l'information et de consultation au sous-ministre de TPSGC, au directeur général du Secrétariat exécutif, au directeur de la Direction de l'AIPRP et à certains gestionnaires de celle-ci.

Tous les fonctionnaires ministériels interrogés au cours de l'enquête savaient que les pouvoirs délégués concernant les questions relatives à l'accès à l'information revenaient à la Direction de l'AIPRP. Une fonctionnaire de la haute direction a mentionné qu'elle n'avait pas exercé ses pouvoirs délégués pendant le temps où elle a occupé les fonctions de directrice générale intérimaire de la Direction générale. Un autre cadre supérieur, le directeur de la Direction de l'AIPRP, a déclaré qu'il ne savait pas, au moment du traitement des demandes d'accès à l'information et de consultation en cause, que les membres du personnel du ministre Paradis, en particulier le directeur des Affaires parlementaires, ne détenaient pas de pouvoirs délégués concernant les questions relatives à l'accès à l'information.

Les membres du personnel du ministre visés par l'enquête ont tous déclaré qu'ils savaient qu'ils ne détenaient pas de pouvoirs délégués concernant les questions relatives à l'accès à l'information et qu'ils étaient également au courant que les décisions prises à cet effet revenaient à la Direction de l'AIPRP.

Réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information et « désignation » (*tagging*) des demandes d'accès à l'information et de consultation aux fins d'examen

L'objectif de ces réunions était de déterminer les demandes d'accès à l'information et de consultation qui nécessitaient des produits de communication, comme des infocapsules. La Direction de l'AIPRP a sollicité les commentaires des participants aux réunions pour cibler les demandes qui feraient l'objet d'un examen par la haute direction avant que les renseignements demandés soient communiqués. Ces demandes ont été « désignées » (*tagged*), ou étiquetées, comme certains témoins l'ont formulé, de « profil élevé » ou « intéressante ».

Avant la nomination du ministre Paradis en 2008, seuls des représentants de la Direction de l'AIPRP, de la Direction des communications, du Cabinet du sous-ministre et, à l'occasion, du bureau de première responsabilité (BRP) assistaient aux réunions. Les membres du personnel du ministre ont commencé à assister à ces réunions uniquement après la nomination du ministre Paradis.

Pendant la période visée par l'enquête, la conseillère stratégique du sous-ministre a assisté aux réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information pour le compte du Cabinet du sous-ministre, et le directeur des Affaires parlementaires du ministre y a assisté au nom du Cabinet du ministre. Les deux fonctionnaires ont joué un rôle actif dans la détermination des demandes qui seraient examinées par la haute direction. Pour sa part, la conseillère stratégique du sous-ministre ciblait les demandes à examiner pour lesquelles le sujet de la demande nécessitait le recours aux infocapsules ou à d'autres produits de communication. Les éléments de preuve ont révélé que le Cabinet du sous-ministre ne souhaitait généralement pas examiner les demandes pour lesquelles des documents avaient précédemment été communiqués, car une stratégie de communication existait déjà.

Il a été prouvé que le directeur des Affaires parlementaires du ministre déterminait les demandes à examiner en fonction du sujet et de la source des demandes. Il a déclaré qu'il souhaitait voir des demandes des médias, des partis politiques et du public (c.-à-d. sources) ainsi que des demandes portant sur la gestion des problèmes (c.-à-d. sujet). Dans les cas où des renseignements sur le sujet d'une demande avaient déjà été communiqués, il demandait à examiner les demandes présentées par les médias ou un parti politique.

Les éléments de preuve ont également démontré que, pendant la période visée par l'enquête, lorsque la source d'une demande n'était pas indiquée, comme c'est le cas avec une demande de consultation, la Direction de l'AIPRP tentait d'obtenir les renseignements. Des témoins ont déclaré que la Direction de l'AIPRP appelait généralement les ministères demandant une consultation pour obtenir la source des demandes d'accès.

À compter de l'automne 2009, le directeur général (Secrétariat exécutif de la DGSMPC) et d'autres cadres supérieurs de TPSGC ont commencé à assister aux réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information (voir la section intitulée « Mesures prises par un gestionnaire qui détient des pouvoirs délégués pour mettre fin aux communications directes entre la Direction de l'AIPRP et des membres du personnel ministériel » page 46).

Examen des demandes d'accès à l'information par la haute direction de TPSGC

Pendant la période visée par l'enquête, les demandes d'accès à l'information et de consultation désignées comme étant « intéressante » ou « profil élevé » au cours des réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information ont été assujetties à un processus d'examen par la haute direction, occasionnellement appelé « processus des dossiers mauves » (*purple folder process*) par les témoins ministériels. Ce terme découle de la couleur du dossier auquel est joint l'Avis de communication ou l'Avis de réponse et dans lequel se trouvent les documents pertinents et la lettre de réponse proposée aux demandeurs.

L'Avis de communication ou l'Avis de réponse indiquait ce qui:

Demande d'accès à l'information – Intéressante – Profil élevé :

1) Ci-joint, **pour votre information**, une copie de la lettre de réponse finale proposée de même que les documents.

2) VEUILLEZ PRENDRE CONNAISSANCE DU DOCUMENT AFIN DE VOUS ASSURER QUE VOUS ÊTES AU FAIT DE TOUTE RÉPERCUSSION ÉVENTUELLE, POUR LE MINISTÈRE, DE LA DIVULGATION DE CE DOCUMENT, ET QUE VOUS ÊTES PRÊT À RÉAGIR EN CONSÉQUENCE.

3) Veuillez noter que la Direction de l'AIPRP a l'intention de répondre à la présente demande six jours ouvrables suivant la date du présent avis.⁴
[souligné dans la version originale] [traduction]

La décision de la Direction de l'AIPRP sur la divulgation des documents demandés était énoncée dans le milieu de l'Avis, à la section intitulée « Décision de la Direction de l'AIPRP sur la divulgation des documents ».

Dans le cas des demandes devant être examinées, après que la Direction de l'AIPRP ait rempli l'Avis de communication ou l'Avis de réponse et l'ait signé pour indiquer qu'elle approuvait la communication des renseignements, le dossier était envoyé au Cabinet du sous-ministre adjoint concerné pour qu'il appose sa signature. Ensuite, un représentant du Cabinet du sous-ministre signait le dossier. Enfin, le dossier était envoyé à un représentant du Cabinet du ministre pour qu'il appose sa signature. L'obtention de ces signatures confirmait que les responsables de l'examen de divers niveaux étaient conscients de la divulgation à venir et qu'ils pouvaient se préparer en conséquence.

Depuis au moins 1995, des représentants du Cabinet du sous-ministre et du Cabinet du ministre participent au processus de signature des avis pour les demandes devant être examinées. La Direction de l'AIPRP attendait d'obtenir les signatures avant de communiquer les renseignements demandés, et ce, même si elle détenait les pouvoirs délégués qui lui permettaient de les communiquer avant d'obtenir les signatures.

Signature du Cabinet du ministre sur l'Avis de communication ou l'Avis de réponse

Les fonctionnaires de TPSGC ont déclaré que, avant l'arrivée du ministre Paradis et pendant la durée des fonctions de celui-ci, ils ne se souvenaient pas d'un seul cas où ils auraient communiqué des renseignements sans avoir obtenu une signature du Cabinet du ministre.

Les fonctionnaires du Ministère que nous avons interrogés ont déclaré que l'attente d'une signature du Cabinet du ministre sur l'Avis de communication ou l'Avis de réponse est ce qui avait entraîné des retards dans la communication des renseignements. Les fonctionnaires

⁴ Le Commissariat a reçu une copie papier de l'Avis au cours de l'enquête. Dans le présent rapport, la pratique ou le processus de TPSGC concernant la divulgation de renseignements pertinents pour les demandes dans les six jours ouvrables suivant la date de l'Avis de communication (ou de l'Avis de réponse) est appelée la « *politique de tolérance zéro* ».

ont également indiqué que la Direction de l'AIPRP se refusait à communiquer tout renseignement tant qu'une signature du Cabinet du ministre n'avait pas été obtenue, même si cela empêchait TPSGC de se conformer à sa politique de tolérance zéro, qui avait été mise en œuvre dans le but de réduire au minimum les retards. La preuve documentaire probants obtenus au cours de l'enquête ont démontré que les renseignements n'étaient communiqués qu'une fois que le Cabinet du ministre avait signé l'Avis de communication ou l'Avis de réponse, ce qu'un fonctionnaire a décrit comme la « bénédiction ». L'obtention d'une signature était considérée comme l'approbation en quelque sorte de la communication des renseignements.

Pour leur part, les membres du personnel du ministre ont déclaré qu'ils ne se souvenaient pas d'un seul cas où ils auraient communiqué des renseignements sans que le Cabinet du ministre ait d'abord signé l'Avis de communication ou l'Avis de réponse. Un membre du personnel du ministre « a affirmé qu'il ne connaissait pas de cas où la Direction de l'AIPRP aurait communiqué des renseignements sans que le Cabinet du ministre soit au courant. » [traduction]

Les cadres supérieurs du Ministère et les fonctionnaires de l'AIPRP qui ont été interrogés ont convenu que l'Avis de communication ou l'Avis de réponse ne servait que de documents d'information seulement.

Le directeur des Affaires parlementaires et le conseiller spécial du Cabinet du ministre ont convenu que les avis n'étaient pas une sollicitation de commentaires du Cabinet du ministre et ne visaient pas à susciter des questions au sujet de la décision de la Direction de l'AIPRP de communiquer des renseignements. Néanmoins, le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il estimait que la signature des avis consistait « à approuver la publication des demandes d'accès à l'information. » Lorsqu'on lui a demandé d'expliquer sa déclaration, il a précisé que le processus d'obtention d'une signature sur les avis « était en place quand il est entré en service. » [traduction] Les membres du personnel du ministre ont par la suite confirmé cette déclaration; ils ont affirmé que l'obtention d'une signature sur les avis indiquait que le Cabinet du ministre avait été appelé à « approuver » [traduction] la communication de renseignements par le Ministère, et qu'il s'agissait d'un système préexistant qui avait été créé par le Ministère et qui était exploité par celui-ci.

Pratique ou politique de tolérance zéro de TPSGC

En juillet 2008, TPSGC a mis en œuvre ce que l'on appelle communément la « politique de tolérance zéro » pour réduire au minimum les retards dans la communication des renseignements examinés par tous les niveaux de la haute direction. La politique, qui a été communiquée dans l'Avis de communication ou l'Avis de réponse, exige que les renseignements soient communiqués six jours ouvrables suivant la date de l'Avis. En pratique, cela signifie que chaque niveau de la haute direction dispose de deux jours ouvrables pour examiner les renseignements et signer l'Avis. Les renseignements devaient être communiqués dans un délai de six jours ouvrables, même si les signatures n'avaient pas toutes été obtenues.

Au cours de cette enquête, des témoins se sont demandé si la politique de tolérance zéro était de fait une « politique ». Un témoin du Ministère a déclaré que la politique de tolérance zéro

était davantage une « pratique » du Ministère de divulgation de renseignements dans les six jours ouvrables suivant la signature de l'Avis par la Direction de l'AIPRP. Ce même fonctionnaire a ajouté qu'il n'avait jamais vu ladite politique. Son témoignage concorde avec la preuve donnée par un autre cadre supérieur, qui a déclaré qu'il ignorait l'existence de cette politique pendant la période visée par l'enquête. Nous avons demandé une copie de la politique de tolérance zéro pour confirmer son existence.

Le 23 juin 2011, TPSGC nous a indiqué que « ce document n'existait pas. »⁵ [traduction]

La politique de tolérance zéro était censée être officiellement mise en œuvre en 2008 en réaction à notre fiche de rendement sur TPSGC, publiée dans notre rapport spécial au Parlement intitulé « *Fiches de rendement 2007-2008 et problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada* ». ⁶ Dans le plan d'action de TPSGC, on a cerné les procédures qui visaient à faire en sorte qu'aucun retard ne se produise dans le traitement des demandes devant être examinées. De plus, la politique de tolérance zéro devait être intégrée dans la politique sur l'AIPRP de TPSGC en mars 2009, et est prise en compte dans le libellé de l'Avis de communication ou l'Avis de réponse.

Les éléments de preuve ont révélé que la politique de tolérance zéro n'était pas toujours respectée au sein de TPSGC. Parmi les cinq dossiers qui ont fait l'objet d'une enquête plus détaillée (dont les résumés commencent à la page 50), quatre réponses n'ont pas été données à temps par la Direction de l'AIPRP parce que l'Avis de communication ou l'Avis de réponse n'avait pas été signé par les responsables de l'examen de tous les niveaux dans les six jours prescrits par la politique de tolérance zéro de TPSGC. Un dossier a été signé en retard par le Cabinet du sous-ministre, tandis que les quatre autres dossiers ont été signés en retard par le Cabinet du ministre.

Les éléments de preuve ont également démontré que, même lorsque le dossier examiné était renvoyé à la Direction de l'AIPRP avec l'Avis de communication ou l'Avis de réponse dûment signé, la Direction ne communiquait pas les renseignements demandés si une question soulevée par le Cabinet du ministre restait en suspens. Dans le cas de quatre des dossiers qui ont fait l'objet d'une enquête, la Direction de l'AIPRP n'avait communiqué les renseignements que lorsqu'une question soulevée par le Cabinet du ministre avait été résolue, même si l'Avis de communication ou l'Avis de réponse avait déjà été signé et renvoyé à la Direction de l'AIPRP. Cela a retardé la réponse aux demandes, même si la Direction de l'AIPRP avait déjà décidé de communiquer les renseignements (voir la section intitulée « Approche de la Direction de l'AIPRP à l'égard du traitement des questions relatives à l'accès à l'information avec des membres du personnel du ministre » page 43).

⁵ En outre, nous avons été informés que la politique de tolérance zéro de TPSGC, qui consiste à répondre aux demandes dans les six jours ouvrables suivant la date de l'Avis de communication (ou de l'Avis de réponse), avait été remplacée en 2010 par un nouveau processus d'examen par la haute direction, qui a été décrit dans la réponse de TPSGC à notre enquête précédente sur un cas d'ingérence qui l'impliquait. TPSGC a indiqué que dans le cadre du processus modifié, la haute direction dispose de quatre jours pour examiner les documents dont la divulgation est proposée (comparativement à six jours en vertu de la politique précédente). Il a également indiqué qu'après quatre jours, les renseignements demandés sont divulgués, « sans exception », et que le processus fait l'objet de discussions au sein de la haute direction pour prévenir toute « dérive ».

⁶ http://www.oic-ci.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2007-2008.aspx.

Contrôle des demandes d'accès à l'information et de consultation dans le processus d'examen

Pendant la période visée par l'enquête, la Direction de l'AIPRP a assuré un suivi régulier des demandes d'accès à l'information et de consultation assujetties au processus d'examen. Plusieurs mécanismes avaient été mis en place pour divulguer des renseignements au demandeur dans les six jours ouvrables suivant la date de l'Avis de communication ou de l'Avis de réponse, y compris la préparation de rapports d'étape permettant d'assurer le suivi de l'emplacement des dossiers dans le cadre du processus d'examen. Ces rapports, qui précisaient l'emplacement des dossiers à chaque étape du processus d'examen, étaient envoyés par voie électronique notamment aux fonctionnaires de l'AIPRP, aux cadres supérieurs du Ministère et aux membres du personnel du ministre.

Parmi les autres mécanismes de contrôle, mentionnons les réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information au cours desquelles les fonctionnaires de l'AIPRP procèdent à un suivi verbal des dossiers dans le cadre du processus d'examen. En outre, les fonctionnaires de l'AIPRP ont communiqué par téléphone ou par courriel avec les fonctionnaires ministériels pour connaître l'emplacement des dossiers dans le cadre du processus d'examen. La preuve documentaire a révélé que la Direction de l'AIPRP avait assuré un suivi régulier des demandes d'accès à l'information et de consultation assujetties au processus d'examen.

Cabinet du ministre et membres du personnel du ministre

Examen des demandes d'accès à l'information et de consultation par le Cabinet du ministre

Les demandes devant être examinées qui ont été ciblées au cours des réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information pendant la période visée par l'enquête ont été envoyées au Cabinet du ministre. Il s'agissait de la dernière étape du processus d'examen. Un fonctionnaire du Ministère et deux membres du personnel du ministre ont déclaré que le directeur des Affaires parlementaires était responsable des questions relatives à l'accès à l'information au sein du Cabinet du ministre depuis son arrivée à TPSGC en juillet 2008. Le directeur des Affaires parlementaires a confirmé ce fait.

Le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il avait reçu les dossiers d'accès à l'information au nom du Cabinet du ministre et qu'ils les avaient transférés à ses collègues aux fins d'examen en fonction de leur portefeuille. Les autres membres du personnel du ministre que nous avons interrogés ont confirmé la véracité de ce témoignage. Ils ont également expliqué qu'ils avaient examiné les demandes d'accès à l'information et de consultation afin de déterminer, de gérer et de préparer les réponses aux questions des médias et d'informer le ministre à cet effet.

Lorsqu'un dossier d'accès à l'information ou de consultation est remis à un membre du personnel du ministre, cette personne doit examiner les renseignements que la Direction de l'AIPRP a décidé de divulguer. Les éléments de preuve ont démontré que, dans certains cas, les membres du personnel du ministre indiquaient au directeur des Affaires parlementaires que les renseignements ne devraient pas être communiqués et donnaient leurs raisons (voir le dossier A-2008-00519, page 50). Dans ces cas, le directeur des Affaires parlementaires

donnait à la Direction de l'AIPRP des directives qui tenaient compte des conseils de ses collègues.

Les éléments de preuve obtenus au cours de l'enquête ont démontré que les membres du personnel du ministre retournaient généralement les dossiers mauves au directeur des Affaires parlementaires lorsqu'ils approuvaient les renseignements que la Direction de l'AIPRP avait décidé de communiquer. Ainsi, le directeur savait qu'il pouvait signer l'Avis de communication ou l'Avis de réponse au nom du Cabinet du ministre. Il a confirmé qu'il retournait les dossiers à la Direction de l'AIPRP une fois que ses collègues les avaient examinés et qu'il avait signé les avis.

Le directeur des Affaires parlementaires a aussi déclaré qu'il avait signé les avis au nom du Cabinet du ministre parce que c'était la procédure en place lorsqu'il est arrivé à TPSGC.

Parmi les dossiers sur lesquels le Commissariat a enquêté, le directeur des Affaires parlementaires s'est fié aux conseils de ses collègues dans trois cas distincts dans lesquels il avait signé l'Avis de communication ou l'Avis de réponse après avoir admis ne pas connaître le sujet de la demande. Dans ces dossiers, ses collègues avaient indiqué que la portée de la demande devrait être limitée ou que des exceptions devraient être appliquées (voir les dossiers A-2008-00519, page 50; A-2008-00588, page 54; et AC-2009-00039, page 56).

Dans le cas du dossier de consultation de Santé Canada relatif au chrysotile (voir le dossier AC-2009-00039, page 56), le directeur des Affaires parlementaires a signé l'Avis de réponse au nom du Cabinet du ministre sans avoir examiné les documents. Interrogé sur le dossier, il a reconnu qu'il ne comprenait pas la nature des documents transmis par le ministère demandant une consultation. Malgré cela, il a donné la directive à la Direction de l'AIPRP d'« exclure » [traduction] certains des renseignements que son collègue qui avait examiné le dossier lui avait conseillé de ne pas divulguer. Le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il n'avait pas discuté avec le conseiller en politiques des renseignements que ce dernier trouvait préoccupants, même s'il avait signé l'Avis de réponse.

En ce qui concerne la demande visant à obtenir des renseignements concernant la visite du président des États-Unis en sol canadien (voir le dossier A-2008-00519, page 50), le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il avait signé l'Avis de communication sans examiner le dossier. Nous avons été informés par le directeur des Affaires parlementaires que sa collègue au sein du Cabinet du ministre qui avait examiné la demande ne pensait pas que les renseignements que la Direction de l'AIPRP souhaitait communiquer étaient pertinents. Interrogé sur son courriel adressé à la Direction de l'AIPRP dans lequel il a indiqué qu'une seule des 132 pages était pertinente et devrait être diffusée, le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il y exposait le point de vue de sa collègue concernant ce dossier. Il a ajouté qu'il faisait confiance à sa collègue et que c'était sur ses conseils qu'il avait envoyé un courriel à la Direction de l'AIPRP.

Enfin, dans la demande visant à obtenir une note d'information concernant un projet de recherche sur l'opinion publique (voir le dossier A-2008-00588, page 54), le directeur des Affaires parlementaires a signé l'Avis de communication au nom du Cabinet du ministre.

Dans le dossier retourné à la Direction de l'AIPRP, trois papillons adhésifs roses étaient apposés sur la note d'information concernant le projet de recherche sur l'opinion publique. Ils faisaient référence aux valeurs monétaires qui avaient été encerclées à l'encre rouge dans la note d'information. Le directeur des Affaires parlementaires a reconnu avoir écrit les notes sur les trois papillons adhésifs, mais il a indiqué qu'il ne pensait pas être la personne qui avait encerclé les valeurs monétaires. Le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il en savait très peu au sujet de la recherche sur l'opinion publique et qu'il ne savait pas pourquoi il avait écrit ces notes.

Processus administratif de traitement des demandes au Cabinet du ministre

Les éléments de preuve recueillis au cours de l'enquête ont démontré que pendant la période visée par celle-ci, une fois que l'Avis de communication ou l'Avis de réponse était signé par le directeur des Affaires parlementaires, l'adjointe administrative dans son bureau, qui était une employée du Ministère, coordonnait la réception et le renvoi des dossiers mauves au Ministère. L'adjointe a décrit son rôle d'adjointe administrative du directeur des Affaires parlementaires. Il convient de noter que, dans son témoignage, l'adjointe administrative a fait référence à quatre reprises au rôle que jouait le directeur des Affaires parlementaires dans l'« approbation » [traduction] des dossiers d'accès à l'information transmis au Cabinet du ministre aux fins d'examen. Pour leur part, les membres du personnel du ministre n'arrivaient pas à se souvenir de la nature exacte des responsabilités de l'adjointe administrative, à l'exception du fait qu'elle était une employée du Ministère qui offrait du soutien administratif à l'équipe des communications du Cabinet du ministre. Les éléments de preuve révèlent également que l'adjointe administrative envoyait un courriel aux fonctionnaires ministériels et aux fonctionnaires de l'AIPRP pour leur indiquer que l'Avis avait été signé et que le dossier était renvoyé à la Direction de l'AIPRP.

Ces courriels ressemblaient généralement à ce qui suit : « Veuillez noter que la demande d'AIPRP susmentionnée a été signée et renvoyée à la Direction de l'AIPRP. » [traduction] Ce type de courriel a été envoyé à la Direction de l'AIPRP dans quatre des huit dossiers que nous avons examinés.

Dans un dossier (dossier A-2008-00519, page 50), l'adjointe administrative a envoyé un différent type de courriel pour indiquer que la demande d'AIPRP était renvoyée à la Direction de l'AIPRP « *aux fins de modification* ». [souligné dans la version originale] [traduction] Interrogée sur le sens qu'elle donnait à l'expression « aux fins de modification », l'adjointe administrative a expliqué qu'elle avait repris les termes écrits et mis en évidence par le directeur des Affaires parlementaires sur le papillon adhésif qu'il avait apposé sur le dossier mauve qu'il lui avait renvoyé. Interrogé sur le dossier, le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il ne pouvait se souvenir des détails entourant l'examen de cette demande. Il a ajouté qu'il n'avait pas demandé à l'adjointe administrative d'envoyer le courriel comprenant l'expression « aux fins de modification » ni tout autre courriel visant à connaître l'état d'avancement de la demande d'accès à l'information.

Formation sur l'accès à l'information donnée aux membres du personnel du ministre

La conseillère stratégique du sous-ministre a déclaré que TPSGC donnait de la formation sur les questions relatives à l'accès à l'information aux nouveaux membres du personnel du

ministre. Cette formation a été donnée par des employés du Cabinet du sous-ministre et de la Direction de l'AIPRP. Elle comprenait un exposé *PowerPoint* qui était généralement présenté par la chef de l'AIPRP.

Les éléments de preuve ont démontré que les membres du personnel du ministre visés par l'enquête avaient tous reçu une formation d'une heure environ sur les questions relatives à l'accès à l'information. Deux membres du personnel du ministre ont participé à la même séance de formation le 7 novembre 2008, soit peu de temps après leur arrivée au sein du Cabinet du ministre de TPSGC.

L'exposé *PowerPoint* intitulé « Aperçu de la *Loi sur l'accès à l'information* » [traduction] portait, entre autres, sur l'article 67.1 de la *Loi*, les rôles et les responsabilités de la Direction de l'AIPRP ainsi que des gestionnaires et des employés de TPSGC, les délais de traitement des demandes d'accès à l'information, l'instrument de délégation, la disposition sur l'obligation de prêter assistance et le traitement des documents au sein du Cabinet du ministre. Lorsqu'on lui a demandé si, pendant la formation, il y avait eu des discussions concernant le fait que les membres du personnel du ministre n'ont pas de pouvoirs délégués pour ce qui est des questions relatives à l'accès à l'information, la fonctionnaire de l'AIPRP qui a présenté l'exposé a répondu ce qui suit : « Non, je disais juste que nous assurons un traitement centralisé des demandes et que les décisions étaient prises par notre Cabinet. C'était très clair. Je n'ai pas dit qu'ils n'avaient aucun pouvoir, non. » [traduction]

Un membre du personnel du ministre a déclaré qu'on avait donné aux participants un aperçu général des questions relatives à l'accès à l'information au sein du Ministère. Cependant, il ne pouvait se rappeler si la question des exceptions avait été abordée au cours de la formation. Il a indiqué se souvenir qu'une discussion s'était engagée sur le type d'information qui tombait sous le coup de la *Loi (ATIP-able)* au sein du Cabinet du ministre. Lorsqu'on lui a demandé ce qu'il entendait par ce genre d'information, il a expliqué faire référence aux renseignements assujettis à la *Loi*. Son témoignage a été corroboré par un autre membre du personnel du ministre, qui a indiqué que le concept a été abordé au cours d'une séance de formation analogue sur ladite *Loi*.

Le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'au cours de la séance de formation, on avait présenté à ses collègues du Cabinet du ministre et à lui-même le rôle qu'ils jouent dans l'examen des renseignements et le rôle de la fonction publique dans la communication de renseignements au public. Lorsqu'on lui a demandé ce qu'on avait dit aux membres du personnel du ministre concernant leur rôle dans le processus d'examen des renseignements, le directeur des Affaires parlementaires a répondu qu'on leur avait dit qu'ils pouvaient examiner les renseignements à communiquer et que s'ils pensaient que certains renseignements ne devaient pas être diffusés, ils pouvaient alors faire part de leurs commentaires aux fonctionnaires de l'AIPRP, qui les passeraient en revue avant de prendre une décision. Il a expliqué qu'on lui avait dit « qu'il serait préférable de citer un nouvel article de la *Loi* avec tout ce qu'ils croyaient qui devait être exclu ou ajouté » [traduction]. Enfin, il a expliqué que leur formateur leur avait dit, à ses collègues et à lui-même, au cours de la séance de formation que la Direction de l'AIPRP préférait que le Cabinet du ministre signe les avis avant la communication de renseignements. Le directeur des Affaires

parlementaires a déclaré que quelqu'un lui avait dit qu'il pouvait soumettre des commentaires sur les renseignements qui, selon lui, ne devaient pas être communiqués et l'exception applicable, mais qu'il ne se souvenait pas de l'identité de cette personne.

Deux fonctionnaires du Ministère, le premier ayant assisté à la séance de formation donnée par le second le 7 novembre 2008, ont indiqué que les membres du Cabinet du ministre n'avaient pas été informés lors de la séance qu'ils pouvaient suggérer des exceptions s'appliquant aux documents à la Direction de l'AIPRP. Cependant, ils ont signalé qu'il était possible que des membres du personnel du ministre aient posé une question sur les mesures à suivre s'ils décelaient un élément douteux dans le cadre du processus d'examen des dossiers d'accès à l'information. Toutefois, la fonctionnaire qui a donné la formation a soutenu n'avoir jamais dit aux membres du personnel du ministre qu'ils pouvaient invoquer des articles de la *Loi* qui s'appliqueraient, selon eux, au dossier en question. Quand on lui a demandé si une autre personne avait pu donner cette information au cours des séances de formation sur l'AIPRP, elle a répondu qu'elle était la seule personne qui donnait la formation à l'automne 2008 et que de tels renseignements n'émanaient pas de la Direction de l'AIPRP.

Le Commissariat a examiné l'exposé *PowerPoint* de la séance de formation du 7 novembre 2008. Une diapositive mentionnait le rôle et les responsabilités de la Direction de l'AIPRP, la première puce indiquant : « Pleins pouvoirs en vertu des Lois (accès et vie privée) délégués par le ministre. » [traduction] Les diapositives 24 à 26 couvraient les pratiques exemplaires pour les membres du personnel du ministre, y compris la séparation des documents institutionnels dans le Cabinet du ministre et le traitement de renseignements de nature délicate. Aucune des diapositives n'indique que le Cabinet du ministre pouvait commenter ou examiner les demandes d'accès à l'information ou de consultation. La diapositive 23 mentionne que les gestionnaires et les employés « doivent effectuer un examen préliminaire des documents et informer la Direction de l'AIPRP des répercussions de la divulgation et de la formulation de recommandations appropriées. » [traduction]

D'après les éléments de preuve fournis par les fonctionnaires du Ministère qui ont donné la formation et les documents de formation examinés, la commissaire n'est pas prête à accepter que les fonctionnaires du Ministère aient dit au directeur des Affaires parlementaires pendant la séance de formation qu'il pouvait demander que des renseignements ne soient pas communiqués au cours du traitement d'une demande d'accès à l'information.

La conseillère stratégique du sous-ministre, qui a coordonné la formation, a déclaré qu'en plus de cette formation, les membres du personnel du ministre ont également été invités à assister à d'autres séances de « remise à niveau » (*refresher*), au besoin.

Le témoignage présenté au cours de l'enquête démontre aussi que la Direction de l'AIPRP et la conseillère stratégique du sous-ministre ont joué un rôle éducatif lorsque des membres du personnel du ministre étaient visés par des questions relatives à l'accès à l'information. La conseillère stratégique a déclaré qu'elle exerçait une fonction d'éducation non officielle dans le cadre de ses responsabilités d'agente de liaison. Elle a expliqué qu'il lui arrivait souvent de discuter avec les membres du personnel du ministre et de les informer lorsqu'ils fournissaient leur interprétation de la *Loi* à la Direction de l'AIPRP. À titre d'exemple, elle a mentionné

deux dossiers dans le cadre desquels elle avait communiqué avec des membres du personnel du ministre à cet égard (voir les dossiers A-2008-00519, page 50; et AC-2009-00039, page 56).

Généralement, lorsque les avis étaient signés par des responsables de l'examen de tous les niveaux, ils étaient renvoyés à la Direction de l'AIPRP par l'intermédiaire du Cabinet du sous-ministre. À ce moment-là, la conseillère stratégique était mise au courant de toute préoccupation ou directive du Cabinet du ministre. La conseillère stratégique a déclaré que lorsque cela arrivait, elle discutait avec les membres du personnel du ministre et leur expliquait qu'ils pouvaient faire part de leurs préoccupations, le cas échéant, mais que la décision ultime était prise par la Direction de l'AIPRP. En ce qui concerne les réunions sur l'accès à l'information, la conseillère stratégique du sous-ministre a déclaré qu'elle avait dit au directeur des Affaires parlementaires à plusieurs reprises que pendant l'examen des dossiers, les membres du personnel du ministre pouvaient faire une suggestion ou une recommandation à la Direction de l'AIPRP, mais sans nécessairement l'imposer. Elle a précisé qu'elle avait réitéré verbalement à plusieurs reprises que la Direction de l'AIPRP jouissait d'un pouvoir décisionnaire concernant les questions relatives à l'accès à l'information.

Rôles et responsabilités des membres du personnel du ministre concernant les questions relatives à l'accès à l'information

Du 22 juillet 2008 au 19 janvier 2010, deux documents de politique principaux définissaient le rôle des membres du personnel du ministre concernant les questions relatives à l'accès à l'information. Le premier était les *Politiques et lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres* (2008) du Conseil du Trésor. Le deuxième était le document *Pour un gouvernement responsable – Guide du ministre et du ministre d'État* (2008) du Bureau du Conseil privé. Cette politique ministérielle prévoyait que le respect du guide était une condition de nomination des titulaires de charges publiques (y compris les ministres et les membres de leur personnel).

Le directeur des Affaires parlementaires du ministre a déclaré qu'il connaissait l'existence du document *Pour un gouvernement responsable* et a convenu qu'il était lié par les principes qui s'y trouvaient. Un autre membre du personnel du ministre ne connaissait pas l'existence du document, mais a convenu que les membres du personnel du ministre n'étaient pas censés donner des directives aux fonctionnaires en vertu de la politique.

Participation accrue des membres du personnel du ministre aux questions relatives à l'accès à l'information

Selon les témoignages, avant la nomination du ministre Paradis au cours de l'été 2008, les membres du personnel du ministre de TPSGC ne participaient pas autant au traitement des demandes d'accès à l'information. Les fonctionnaires du Ministère ont déclaré que le niveau de participation des membres du personnel du ministre avait augmenté après la nomination du ministre Paradis, que les membres du personnel de ce dernier avaient commencé à assister aux réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information à l'automne 2008 et qu'ils démontraient un intérêt accru envers les questions relatives à l'accès à l'information.

Les éléments de preuve ont démontré une augmentation de la participation des membres du personnel du ministre au printemps et à l'été 2009, lorsqu'ils ont commencé à inclure des déclarations dans les dossiers qu'ils renvoyaient à la Direction de l'AIPRP. Ces déclarations portaient généralement sur la façon dont les exceptions devaient être appliquées et dont la portée de la demande devait être limitée. Les membres du personnel du ministre faisaient les choses de deux façons. La première consistait à écrire directement sur les documents pertinents, puis à renvoyer les dossiers à la Direction de l'AIPRP (voir les dossiers A-2009-00033, page 61). La deuxième consistait à apposer des notes manuscrites (p. ex. des papillons adhésifs ou *post-it notes*) directement sur les documents pertinents ou à écrire directement sur l'Avis de communication ou l'Avis de réponse (voir les dossiers A-2008-00519, page 50; AC-2009-00039, page 56; A-2009-00169, page 63; et A-2008-00588, page 54).

Les éléments de preuve ont également démontré qu'en 2009, les membres du personnel du ministre ont commencé à communiquer avec la Direction de l'AIPRP par courriel pour discuter des demandes d'accès à l'information et de consultation. S'ils remettaient en question la communication de certains renseignements ou si l'Avis de communication ou l'Avis de réponse était signé et comportait des commentaires, l'adjointe administrative du directeur des Affaires parlementaires envoyait un courriel aux fonctionnaires du Ministère et aux fonctionnaires de l'AIPRP, et mettait en copie les membres du personnel du ministre, qui étaient tous inscrits sur une liste de distribution, pour les en informer. Ensuite, des communications directes entre le Ministère et le Cabinet du ministre avaient lieu.

L'adjointe administrative du Cabinet du ministre a déclaré qu'elle n'avait pas créé la liste de distribution, mais qu'on lui avait demandé d'envoyer des courriels aux personnes inscrites sur cette liste. Le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il n'avait pas demandé à l'adjointe administrative d'envoyer ces courriels (voir la section « Processus administratif de traitement des demandes au Cabinet du ministre », page 30).

Il a été prouvé que le directeur des Affaires parlementaires, en copie des courriels envoyés, leur répondait, même s'ils étaient principalement destinés aux fonctionnaires de l'AIPRP. Les éléments de preuve ont également démontré qu'il arrivait parfois que le directeur des Affaires parlementaires permette à ses collègues du Cabinet du ministre de participer à l'échange et qu'il ouvre la communication entre ces derniers et le personnel du Ministère. Au fil du temps, ces échanges ont incité les membres du personnel du ministre à communiquer directement avec les fonctionnaires de l'AIPRP par courriel ou par téléphone pour discuter des dossiers d'accès à l'information. Un fonctionnaire de l'AIPRP a déclaré qu'aucune communication directe n'avait eu lieu entre les membres du personnel du ministre et les fonctionnaires de l'AIPRP avant l'arrivée du ministre de TPSGC de l'époque, Christian Paradis. Comme le déclarait dans son témoignage un fonctionnaire de l'AIPRP : « Mais jamais auparavant, on avait eu des contacts directs avec le personnel exonéré. C'était particulier ».

Communications entre le cabinet du ministre et les fonctionnaires de l'AIPRP

Voies de communication établies

Bien que les éléments de preuve aient révélé que les membres du personnel du ministre ont commencé à communiquer directement avec les fonctionnaires de l'AIPRP au printemps et à l'été 2009, une procédure sur les communications à l'intérieur du Ministère était déjà en place au sein de TPSGC. L'objectif de cette procédure était de veiller à ce que les fonctionnaires du Ministère, y compris les fonctionnaires de l'AIPRP, et les membres du personnel du ministre communiquent par l'intermédiaire du Cabinet du sous-ministre. Cette procédure était conforme au document ministériel de 2008 *Pour un gouvernement responsable*, qui porte sur les interactions entre les fonctionnaires ministériels et les membres du personnel du ministre.

Les interrogations émanant du Cabinet du ministre devaient passer par le Cabinet du sous-ministre, habituellement par l'intermédiaire de la conseillère stratégique du sous-ministre. Un fonctionnaire de l'AIPRP a déclaré qu'il était du ressort de la conseillère stratégique d'assurer la liaison entre le Cabinet du ministre et la DGSMPC concernant toute question relative à l'accès à l'information. Ce témoignage a été confirmé par la conseillère stratégique elle-même, qui a indiqué que son rôle consistait notamment à servir d'intermédiaire entre le Cabinet du ministre et la DGSMPC, y compris la Direction de l'AIPRP. Elle a expliqué que le Cabinet du ministre lui faisait parvenir des documents, des questions ou des remarques se rapportant aux demandes d'accès à l'information et qu'elle transmettait à son tour ces renseignements à la Direction de l'AIPRP.

Cependant, elle a ajouté que malgré l'existence d'une procédure, elle connaissait des cas où des communications directes avaient lieu entre le Cabinet du ministre et les fonctionnaires de l'AIPRP. Elle a également expliqué que son rôle dans le traitement des dossiers d'accès à l'information et de consultation s'arrêtait généralement au moment du renvoi des dossiers par le Cabinet du ministre à la Direction de l'AIPRP. Cela signifie qu'elle n'était parfois pas au courant des communications directes qui avaient lieu entre les membres du personnel du ministre et les fonctionnaires de l'AIPRP une fois que les dossiers avaient été renvoyés à la Direction de l'AIPRP.

Le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il n'était pas rare que des membres du personnel du ministre passent par le Cabinet du sous-ministre pour communiquer avec le Ministère. L'adjointe spéciale du ministre a aussi confirmé que le processus de communication habituel se déroulait par l'intermédiaire du Cabinet du sous-ministre.

Les fonctionnaires de l'AIPRP ont généralement suivi la procédure de communication établie. Ils ont, pour la plupart, assuré le suivi des dossiers du Cabinet du ministre par l'intermédiaire de la conseillère stratégique du sous-ministre. Ils pouvaient, au besoin, lui demander des éclaircissements sur les directives données par des membres du personnel du ministre au moment du renvoi des demandes par le Cabinet du ministre. La conseillère stratégique du sous-ministre a expliqué qu'en raison de son rôle d'agente de liaison et de la responsabilité du directeur des Affaires parlementaires à l'égard des questions relatives à

l'accès à l'information au sein du Cabinet du ministre, elle traitait généralement ces questions avec lui.

Par contre, il arrivait parfois que les fonctionnaires de l'AIPRP envoient directement un courriel à l'adjointe administrative du Cabinet du ministre, une fonctionnaire du Ministère, pour obtenir des mises à jour sur les demandes assujetties au processus d'examen. Il a également été prouvé qu'il y a eu un cas où un fonctionnaire de l'AIPRP a omis d'inclure la conseillère stratégique dans la liste de distribution des courriels adressés à l'adjointe administrative du Cabinet du ministre ou de la mettre en copie, ainsi que des cas où le directeur des Affaires parlementaires a répondu directement à des courriels lorsqu'il était mis en copie. Ces courriels étaient des communications entre des fonctionnaires ministériels et la Direction de l'AIPRP dont l'objet était de discuter de la façon dont le Cabinet du ministre voulait que certaines demandes soient traitées. Les éléments de preuve ont démontré que le directeur des Affaires parlementaires répondait directement à des courriels même s'il n'était pas le destinataire principal.

D'autres membres du personnel du ministre ont également participé à des échanges de courriels entre des fonctionnaires ministériels, notamment dans deux des dossiers que nous avons examinés (voir les dossiers AC-2009-00039, page 56; et A-2008-00519, page 50). En ce qui concerne la participation de membres du personnel du ministre, un fonctionnaire de l'AIPRP a reconnu que l'intérêt du Cabinet du ministre envers les questions relatives à l'accès à l'information n'était pas seulement passif et n'avait pas non plus pour simple but de fournir des renseignements. Ce fonctionnaire a ajouté que les membres du personnel du ministre participaient activement à la détermination de la façon dont les demandes devaient être traitées à TPSGC.

Communications des membres du personnel du ministre avec la Direction de l'AIPRP

Dans le contexte de l'enquête, les membres du personnel du ministre qui ont témoigné ont indiqué que leur participation au traitement des demandes d'accès à l'information se limitait à poser des questions au sujet de la décision de la Direction de l'AIPRP de divulguer des renseignements ou simplement à exprimer leurs points de vue à cet égard. Ils ont affirmé que leurs courriels ou leurs notes sur les questions relatives à l'accès à l'information contenaient seulement des « questions », des « explications », des « justifications » ou des « suggestions » sur la nature des documents que la Direction de l'AIPRP avait décidé de divulguer. [traduction]

En revanche, les fonctionnaires de l'AIPRP et les fonctionnaires ministériels ont décrit les courriels et les notes adressés à la Direction de l'AIPRP par les membres du personnel du ministre comme étant des « opinions », des « déclarations », des « ordres » ou des « directives ». [traduction]

Le ton et le contenu des communications par courriel entre les membres du personnel du ministre et la Direction de l'AIPRP démontrent que les membres du personnel du ministre donnaient des directives à la Direction de l'AIPRP quant à la façon d'appliquer les exceptions aux renseignements qu'elle avait décidé de communiquer, à la portée des

demandes et aux renseignements que la Direction de l'AIPRP avait décidé de divulguer qui s'inscrivaient dans cette portée.

Les éléments de preuve ont révélé qu'il arrivait parfois que le directeur des Affaires parlementaires envoie directement des courriels à des fonctionnaires de l'AIPRP. Interrogé sur la raison pour laquelle il avait envoyé directement des courriels à des fonctionnaires de l'AIPRP, le directeur des Affaires parlementaires a répondu qu'il assistait à des réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information avec eux et qu'il arrivait parfois qu'ils s'adressent directement à lui.

Dans le dossier A-2008-00519 (page 50), les courriels envoyés par des membres du personnel du ministre à la Direction de l'AIPRP indiquaient ce qui suit : « Nous ne devrions pas communiquer ce qui reste », « Ce devrait être la seule partie communiquée », « L'avis d'arrêt de travail est le seul document correspondant à la demande », « J'encourage la Direction de l'AIPRP à tout supprimer sauf l'avis d'arrêt de travail » et « Espérons que la demande d'AIPRP qui sera retournée comportera cette modification. » [traduction] Le Cabinet du ministre avait donné la directive de ne communiquer qu'une seule (c.-à-d. l'avis d'arrêt de travail) des 132 pages que la Direction de l'AIPRP avait décidé de divulguer. De même, dans le dossier AC-2009-00039 (page 56), des membres du personnel du ministre ont envoyé un courriel à la Direction de l'AIPRP pour indiquer que « des commentaires étaient inappropriés, inopportuns et non pertinents par rapport à la demande, et qu'ils ne devraient pas être communiqués. » [traduction]

Dans une demande en particulier (voir le dossier A-2008-00519, page 50), le directeur des Affaires parlementaires a convenu que ses commentaires étaient « très vifs » (*strongly worded*). Les éléments de preuve ont démontré que ces types de courriels envoyés par des membres du personnel du ministre avaient une incidence sur le traitement des demandes d'accès à l'information et de consultation.

Les éléments de preuve n'appuient pas la position selon laquelle le Cabinet du ministre posait seulement des questions. Aucun des courriels ne comportait réellement des points d'interrogation, et ces courriels étaient de nature directive.

Parmi les huit dossiers que nous avons examinés, cinq démontraient que des membres du personnel du ministre indiquaient à la Direction de l'AIPRP la façon d'appliquer la *Loi* relativement aux renseignements qu'elle avait déjà décidé de communiquer ou, dans le cas d'un dossier de consultation, qu'elle avait recommandé de diffuser.

Par exemple, en ce qui concerne la demande visant à obtenir des renseignements concernant la visite du président des États-Unis en sol canadien (voir le dossier A-2008-00519, page 50), la Direction de l'AIPRP a décidé de divulguer l'intégralité des 132 pages fournies par les BRP. Le dossier mauve, renvoyé à la Direction de l'AIPRP sans la signature du Cabinet du ministre, comportait un papillon adhésif sur lequel il était inscrit ce qui suit :

« Si la seule modification était “l’avis d’arrêt de travail” se trouvant à la dernière page de la demande d’AIPRP, nous ne devrions pas communiquer ce qui reste. » [traduction]

Le directeur des Affaires parlementaires a par la suite envoyé le courriel suivant à la Direction de l’AIPRP :

« Certains de ces documents ont été communiqués, mais ils sont à la recherche d’un document précis. Nous ne devons divulguer et fournir que ce qu’ils demandent. S’ils voulaient tous les documents relatifs à la visite du président Obama, ils les obtiendraient, mais ce n’est pas ce qu’ils demandent. Nous avons examiné la demande d’AIPRP, et un document relatif à la demande est pertinent et répond en fait pleinement à la demande. Afin d’obtenir une analyse plus approfondie, veuillez vous adresser à [nom de l’adjointe spéciale]. » [traduction]

À ce moment-là, l’adjointe spéciale du ministre, qui avait examiné cette demande, a déclaré qu’elle avait rédigé la note sur un papillon adhésif et qu’elle avait répondu à toutes les personnes dans la chaîne de courriels, et ce, avant même que la Direction de l’AIPRP lui ait demandé des commentaires ou une analyse. Son courriel indiquait ce qui suit :

« Pour être plus précise, la demande d’AIPRP indiquait que la seule chose qu’ils voulaient était la modification des opérations régulières au cours de la visite d’Obama. Notre Ministère a clairement indiqué que le seul document pertinent en leur possession à ce sujet est l’avis d’arrêt de travail. Ce document se trouve à la dernière page de la demande d’AIPRP. Par conséquent, ce devrait être la seule partie communiquée. » [traduction]

Dans son témoignage, le directeur des Affaires parlementaires a rappelé que l’adjointe spéciale avait émis des réserves quant aux renseignements que la Direction de l’AIPRP souhaitait communiquer. Il a expliqué que l’adjointe pensait que certains renseignements contenus dans le dossier ne répondaient pas aux attentes du demandeur et que le dossier était inexact. Il a également ajouté que l’adjointe spéciale l’avait exhorté à envoyer le courriel susmentionné à la Direction de l’AIPRP et qu’il avait exposé leurs points de vue à la Direction de l’AIPRP.

Pour sa part, l’adjointe spéciale du ministre a déclaré qu’elle avait envoyé directement un courriel à la Direction de l’AIPRP, car elle voulait comprendre pourquoi le Ministère fournissait au demandeur plus de renseignements que ceux demandés. Elle a affirmé avoir exposé dans le courriel son interprétation du contenu de la demande d’AIPRP et précisé ce qui avait été demandé. Elle a ajouté que la phrase « Ce devrait être la seule partie communiquée » dans son courriel « était sa justification et son explication de la façon dont elle interprétait le contenu de la demande d’AIPRP et ce qui était demandé » [traduction]. Elle a aussi indiqué que sa justification était en fait une question qu’elle posait au directeur des Affaires parlementaires. Elle a en outre expliqué qu’elle souhaitait clarifier sa

compréhension selon laquelle les renseignements demandés faisaient partie de ce qui était communiqué. Elle a également souligné qu'elle ne donnait de directives à personne, car elle savait que sa responsabilité et son rôle étaient de poser des questions, d'obtenir plus de renseignements et de comprendre pourquoi la Direction de l'AIPRP appliquait la *Loi* de certaines façons.

En ce qui concerne sa participation globale au traitement de la demande, elle a déclaré « qu'elle avait fait part de ses préoccupations et de ses questions au directeur des Affaires parlementaires pour qu'il connaisse son opinion. » [traduction]

Dans le cas de ce dossier, un fonctionnaire de l'AIPRP a décrit la participation du personnel du Cabinet du ministre comme suit : « Ce n'était pas une question d'exemption, c'était une question d'interprétation, de *scoping* ». Ce témoignage est conforme à la preuve présentée par un cadre supérieur qui a indiqué, de la même façon, que le directeur des Affaires parlementaires déterminait la portée de l'information de cette demande d'accès. Autrement dit, il voulait limiter la communication de renseignements. À cet égard, la conseillère stratégique du sous-ministre a expliqué qu'au cours des réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information, des membres du personnel du ministre exprimaient parfois des inquiétudes quant au fait que les renseignements que la Direction de l'AIPRP décidait de communiquer ne correspondaient pas à la portée de la demande faisant l'objet de la discussion.

Les fonctionnaires de l'AIPRP ont déclaré que, de leur point de vue, le Cabinet du ministre donnait une directive à la Direction de l'AIPRP ou faisait état de sa position par rapport aux renseignements que la Direction avait décidé de communiquer. Ce point de vue s'est formé après la réception du courriel du directeur des Affaires parlementaires qui indiquait ce qui suit : « J'encourage la Direction de l'AIPRP à tout supprimer sauf l'avis d'arrêt de travail [...] Espérons que la demande d'AIPRP qui sera retournée comportera cette modification. » [traduction] En effet, la gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP qui a traité la demande a déclaré que le directeur des Affaires parlementaires lui avait ordonné d'inclure uniquement l'avis d'arrêt de travail (et non les 132 pages du document) dans le dossier mauve qui a été renvoyé au Cabinet du ministre pour être signé. De plus, le directeur de la Direction de l'AIPRP a affirmé que, de son point de vue, le premier courriel envoyé par l'adjointe du Cabinet du ministre indiquant à la Direction de l'AIPRP que le dossier avait été renvoyé « aux fins de modification » [traduction] n'était pas une demande d'information collégiale. Selon lui, le courriel de l'adjointe administrative était une « instruction » (*statement*) que le dossier avait été renvoyé aux fins de modification. Il a reconnu qu'il semblait qu'une décision avait été prise par un membre du Cabinet du ministre.

Le directeur des Affaires parlementaires et l'adjointe spéciale du ministre ont tous les deux déclaré qu'ils étaient satisfaits de l'explication fournie par la Direction de l'AIPRP en réponse à leurs questions et qu'ils avaient finalement accepté la décision de cette dernière de communiquer tous les renseignements.

Un autre exemple est un dossier de consultation de Santé Canada relatif au chrysotile (voir le dossier AC-2009-00039, page 56). Dans ce dossier, la Direction de l'AIPRP a examiné les renseignements et a décidé qu'aucune exception ne s'appliquait et que Santé Canada devait divulguer l'intégralité des renseignements. Le dossier a été circulé en vue d'être signé et

l'Avis de réponse dûment signé a été renvoyé à la Direction de l'AIPRP. Le directeur des Affaires parlementaires a ajouté une note au dossier mauve concernant les différentes phrases mises en évidence dans le dossier. Lorsque la Direction de l'AIPRP a demandé à l'adjointe administrative du Cabinet du ministre d'éclaircir cette note, le conseiller en politiques du ministre, qui avait examiné les renseignements, a répondu directement ce qui suit par courriel :

« Ces commentaires sont inappropriés et inopportuns, non pertinents par rapport à la demande, et ils ne devraient pas être communiqués. »
[traduction]

Interrogé sur la raison pour laquelle il jugeait ces commentaires « inappropriés et inopportuns » [traduction], le conseiller en politiques a déclaré qu'il pensait que les phrases mises en évidence pouvaient nuire aux relations intergouvernementales. Il a également ajouté qu'il avait envoyé ce courriel à la Direction de l'AIPRP à titre purement indicatif. La preuve documentaire a démontré que la gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP qui a traité la demande était en désaccord avec l'opinion du conseiller en politiques selon laquelle les commentaires étaient inappropriés, inopportuns et non pertinents par rapport à la demande, et ne devraient pas être communiqués. Elle a répondu au conseiller en politiques du ministre que les législateurs n'avaient pas inclus dans la *Loi* un article qui prévoyait des exceptions pour les commentaires inappropriés et inopportuns.

Le Cabinet du ministre a aussi tenté de faire adopter à la Direction de l'AIPRP son interprétation de la façon dont la *Loi* s'applique dans le dossier A-2009-00169 (page 63). Le dossier porte sur une demande visant à obtenir des copies de 11 notes pour la période des questions, dont l'une était à l'état d'ébauche. La question des ébauches de notes pour la période des questions semble avoir été litigieuse pour le Cabinet du ministre et récurrente entre le directeur des Affaires parlementaires du ministre et la DGSMPC, la direction générale responsable des affaires parlementaires au sein de TPSGC.

Dans ce cas, le directeur des Affaires parlementaires estimait que la note ne devait pas être communiquée, car elle était à l'état d'ébauche et n'avait été ni demandée ni approuvée par le Cabinet du ministre. Avant de renvoyer l'Avis de communication à la Direction de l'AIPRP, il l'a signé et a écrit la directive suivante sur l'Avis :

« Je suis fermement opposé à la divulgation de la note sur les minorités visibles, car cela n'a jamais été demandé, rien n'a été envoyé afin de signaler ce problème et la note n'a jamais figuré dans l'aide-mémoire de la période des questions du ministre. Une note doit être incluse afin de relayer cette information dans la communication par la Direction de l'AIPRP. À l'avenir, SEULES les notes pour la période des questions qui sont approuvées ou qui figurent dans l'aide-mémoire de la période des questions seront considérées comme des « notes pour la période des questions. » [souligné dans la version originale] [traduction]

Le directeur des Affaires parlementaires a déclaré que sa deuxième phrase signifiait qu'une explication doit être incluse dans la lettre d'accompagnement à l'attention du demandeur. Il a

expliqué qu'il avait suggéré à la Direction de l'AIPRP d'inclure une telle explication pour le demandeur. En ce qui concerne la dernière phrase de son commentaire écrit, il a précisé qu'elle faisait référence à de futurs moyens de créer des notes pour la période des questions à TPSGC.

À titre de dernier exemple, afin d'illustrer le fait que des membres du personnel du ministre indiquaient à la Direction de l'AIPRP la façon dont la *Loi* devait s'appliquer et la portée appropriée d'une demande, une demande visant à obtenir une liste de toutes les notes pour la période des questions rédigées à l'intention du ministre au cours d'une période donnée (voir le dossier A-2009-00033, page 61). Afin de répondre à la demande, le Ministère a créé une liste des notes demandées et a indiqué la mention « (French) » à côté des 14 notes pour la période des questions rédigées en français. Le dossier mauve a été distribué en vue d'être signé et l'Avis de communication dûment signé par le Cabinet du ministre a été renvoyé à la Direction de l'AIPRP. Toutefois, la mention « (French) » avait, entre-temps, été biffée 14 fois sur le document.

L'adjointe administrative a envoyé un courriel informant la Direction de l'AIPRP que le dossier était renvoyé. Le directeur des Affaires parlementaires a répondu à toutes les personnes dans la chaîne de courriels en indiquant ce qui suit :

« Il est signé pour être communiqué à la condition que les changements que j'ai demandés soient apportés. » [traduction]

Interrogé au sujet de ce courriel, le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il avait suggéré à la Direction de l'AIPRP d'apporter des changements qu'il croyait nécessaires au document. Il a indiqué qu'il avait biffé les mentions « (French) », car selon lui, cette information constituait une description inexacte des notes pour la période des questions. Il a expliqué que toutes les fiches pour la période des questions rédigées à l'intention du ministre ont été traduites dans les deux langues officielles et qu'il était par conséquent inexact de dire au demandeur qu'une note pour la période des questions avait été rédigée uniquement en français.

La gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP qui a traité cette demande a expliqué qu'aucune exception n'était en jeu, mais que le problème pour le Cabinet du ministre concernait la « portée » [traduction] de la demande. Elle a affirmé que la Direction de l'AIPRP et le BRP ne voyaient pas de problèmes avec le fait d'indiquer 14 fois la mention « (French) » à côté des notes. Elle a reconnu que la mention « (French) » ne constituait pas une information essentielle, mais qu'il s'agissait tout de même d'une information qui pouvait être communiquée au demandeur. La Direction de l'AIPRP a supprimé les 14 mentions « (French) », conformément à la volonté du directeur des Affaires parlementaires du ministre. La gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP a déclaré que la liste avait été créée en réponse à la demande et que la suppression de la mention « (French) » n'était pas considérée comme une modification du document. En outre, la Direction de l'AIPRP estimait que la suppression de cette information supplémentaire ne limitait pas le droit d'accès et que les renseignements demandés étaient, en effet, fournis au demandeur. Cependant, elle a reconnu que, de son point de vue, le directeur des Affaires parlementaires avait interprété la

« portée » de la demande en biffant l'information qui n'avait pas été explicitement demandée.

Communications des membres du personnel du ministre avec des membres du personnel du ministre d'un autre ministère

Il y a eu un cas où un membre du personnel du ministre a communiqué avec son homologue du Cabinet du ministre d'un autre ministère fédéral en vue de coordonner la réponse à une demande d'accès à l'information (voir le dossier AC-2009-00039, page 56). Ce cas concernait un dossier de consultation de Santé Canada relatif au chrysotile (c.-à-d. amiante). Le conseiller en politiques du ministre, qui a examiné le dossier au nom du Cabinet du ministre, a déclaré qu'on avait identifié ce dossier comme étant « intéressant », car il concernait l'amiante, qui était une question intéressante ou importante pour le ministre Paradis, dans la mesure où la dernière mine de chrysotile en Amérique du Nord se situe dans sa circonscription électorale.

Dans le cadre de cette demande de consultation, la Direction de l'AIPRP de TPSGC avait déterminé qu'elle recommanderait que l'information soit entièrement divulguée au demandeur. Le dossier mauve a été assujéti au processus d'examen, et l'Avis de réponse signé par les responsables de l'examen de tous les niveaux a été renvoyé à la Direction de l'AIPRP.

Après cela, des discussions sur la portée de la demande ont eu lieu entre la Direction de l'AIPRP et les membres du personnel du ministre, et les éléments de preuve ont révélé que le conseiller en politiques du ministre avait communiqué avec son homologue du Cabinet du ministre de Santé Canada et lui avait envoyé la demande de consultation aux fins d'examen.

À la réception de la demande de consultation émise par son propre ministère, le membre du personnel du ministre de Santé Canada a demandé, par courriel, quelles modifications il souhaitait. Le conseiller en politiques du ministre de TPSGC a répondu ce qui suit : « J'aimerais appliquer des prélèvements à l'information qui pourrait indiquer de la tension et de la dissension entre les ministères au sujet de la question du comité consultatif sur l'amiante chrysotile. » [traduction] Le conseiller en politiques a joint au courriel qu'il a envoyé au membre du personnel du ministre de Santé Canada les parties qu'il avait mises en évidence dans le document pertinent. Les modifications apportées par le conseiller en politiques ont été adoptées dans la réponse que Santé Canada a envoyée au demandeur.

Interrogé sur la participation de membres du personnel du ministre de TPSGC et de Santé Canada au traitement de cette demande de consultation, pour laquelle la Direction de l'AIPRP avait initialement recommandé que tous les renseignements soient divulgués, le fonctionnaire de l'AIPRP qui a traité ce dossier a consenti que la participation de membres du personnel du ministre constituait de « l'ingérence ».

Approche de la Direction de l'AIPRP à l'égard du traitement des questions relatives à l'accès à l'information avec des membres du personnel du ministre

Même si l'objectif du processus des dossiers mauves n'était pas de solliciter les commentaires de la haute direction, mais plutôt de l'informer des divulgations à venir pour qu'elle puisse se préparer en conséquence, il était pratique courante au sein de la Direction de l'AIPRP de donner suite aux préoccupations soulevées par les membres du personnel du ministre quant aux demandes d'accès à l'information et de consultation ou aux directives données. Les éléments de preuve ont démontré que la Direction de l'AIPRP recueillait suffisamment de renseignements pour donner suite aux commentaires formulés ou aux préoccupations soulevées par les membres du personnel du ministre. Les fonctionnaires de l'AIPRP qui ont témoigné ont tous convenu qu'ils n'avaient jamais ignoré les commentaires des membres du personnel du ministre sur la portée d'une demande ou l'application d'exceptions, et ont expliqué qu'ils tenaient compte de ces commentaires pour assurer la qualité des réponses.

Un fonctionnaire de l'AIPRP a précisé qu'en examinant des dossiers, le Cabinet du ministre constatait parfois que la Direction de l'AIPRP était passée à côté de quelques points. Un autre fonctionnaire a ajouté « c'est normal d'examiner une question qui nous est posée » peu importe de qui elles provenaient. De même, le directeur de la Direction de l'AIPRP a déclaré que le Cabinet du ministre avait exprimé, à certains moments, des préoccupations légitimes lors de l'examen d'un dossier d'accès. Ainsi, tous les commentaires reçus pendant le processus des dossiers mauves ont été pris en compte, et les documents pertinents ont été examinés à la lumière des commentaires reçus de la part du Cabinet du ministre et des autres intervenants.

Dans un dossier (dossier A-2008-00588, page 54), la demande visait à obtenir des copies de notes d'information à l'intention du ministre, dont l'une traitait d'un projet de recherche sur l'opinion publique. La Direction de l'AIPRP a clairement pris en compte les directives reçues de la part du Cabinet du ministre, en particulier celles du directeur des Affaires parlementaires, et les renseignements qu'elle avait décidé de communiquer ont été examinés en fonction de ces directives. Ces directives, écrites à l'encre rouge sur des papillons adhésifs apposés sur les documents pertinents, indiquaient ce qui suit : « Les numéros des projets de recherche ne devraient pas être communiqués », « Aucun de ces numéros ne devrait être communiqué » et « Ne devrait pas être communiqué ». [traduction]

Après un examen plus approfondi et d'autres discussions au niveau ministériel, le fonctionnaire de l'AIPRP responsable de l'examen a convenu que les directives données par le Cabinet du ministre devaient être respectées. En fin de compte, la Direction de l'AIPRP a communiqué les renseignements conformément aux directives données par le conseiller en politiques du ministre.

Même lorsque le dossier examiné était renvoyé à la Direction de l'AIPRP avec l'Avis de communication ou l'Avis de réponse dûment signé, la Direction ne communiquait pas les renseignements demandés si une directive donnée par le Cabinet du ministre restait en suspens. Dans quatre des dossiers qui ont fait l'objet d'une enquête, les membres du personnel du ministre ont ordonné qu'une approche différente de celle de la Direction de

l'AIPRP soit adoptée, même si l'Avis de communication ou l'Avis de réponse avait déjà été signé et renvoyé à la Direction de l'AIPRP (dossiers A-2008-00588, page 54; AC-2009-00039, page 56; A-2009-00033, page 61 et A-2009-00169, page 63).

Les éléments de preuve ont aussi démontré que, pour quatre des huit demandes examinées, les tentatives de traitement des préoccupations soulevées et des directives données par le Cabinet du ministre ont donné lieu à une violation de la politique de tolérance zéro de TPSGC concernant la communication de renseignements dans les six jours ouvrables suivant la date de l'Avis de communication ou de l'Avis de réponse.

Un fonctionnaire de l'AIPRP a déclaré que si la date d'échéance du délai prorogé n'était pas encore dépassée, la Direction de l'AIPRP ignorait généralement la politique de tolérance zéro pour traiter les préoccupations soulevées par des membres du Cabinet du ministre. Ce fonctionnaire a également déclaré que la Direction de l'AIPRP n'ignorait pas les questions du Cabinet du ministre et ne communiquait pas de renseignements tant que le désaccord avec le Cabinet du ministre n'avait pas été résolu, et ce, même si le désaccord en question entraînait le non-respect de la politique de tolérance zéro. Sur ce point, un fonctionnaire ministériel a déclaré ce qui suit : « Cela nuit plus à notre travail si le dossier est en retard en raison de leurs questions. Si nous avons encore légalement le temps d'étudier le dossier, alors leur participation au processus ne représente pas un problème si important, même s'ils n'y ont pas leur place. » [traduction] Lorsqu'on lui a demandé pourquoi il pensait que les membres du personnel du ministre ne devaient pas participer au processus d'accès à l'information, il a répondu ce qui suit : « Parce qu'ils ne sont pas censés faire partie du processus. Il n'est dit nulle part dans la *Loi* que notre travail doit être supervisé par le Cabinet du ministre; nous détenons la délégation de pouvoirs. » Il a toutefois concédé que « c'est ainsi que ça fonctionne ». [traduction]

En se fondant sur l'enquête, la commissaire a conclu que la Direction de l'AIPRP traitait efficacement les questions soulevées par les membres du personnel du ministre. Même s'il y avait un risque accru que les réponses à ces demandes soient indûment retardées en raison de discussions entre les fonctionnaires de l'AIPRP et les membres du personnel du ministre, la Direction de l'AIPRP a pris des mesures immédiates en vue de traiter les préoccupations. Un témoin du ministère a déclaré ce qui suit : « Mais pour assurer que le dossier soit signé puis nous revienne rapidement, il fallait réagir vite puis donner la réponse le plus rapidement possible à une opinion qui nous avait été donnée du Bureau du ministre, puis pour laquelle on n'était pas d'accord. Plus qu'on retardait de répondre, il y aurait plus de chances qu'il retienne le dossier. »

En dépit de cette approche, la participation des membres du personnel du ministre a donné lieu à un retard dans le traitement de quatre des huit demandes. Les éléments de preuve ont révélé qu'il arrivait parfois que des réponses qui étaient considérées comme prêtes par la Direction de l'AIPRP soient retardées pour veiller à ce que les préoccupations du Cabinet du ministre soient traitées.

Culture qui consiste à maintenir de « bonnes relations » avec le Cabinet du ministre

Les éléments de preuve ont démontré que TPSGC considérait qu'il était important de tenir compte de la position des membres du Cabinet du ministre sur la portée des demandes ou l'application des exceptions ainsi que des directives données par ces derniers afin de maintenir de bonnes relations avec le Cabinet du ministre. Dans le contexte de la demande visant à obtenir des copies de 11 notes pour la période des questions (dossier A-2009-00169, page 63), dont l'une d'entre elles faisait l'objet d'une opposition par le directeur des Affaires parlementaires (c.-à-d. celle se rapportant aux « minorités visibles »), la sous-ministre adjointe de la DGSMPC a déclaré que le Ministère avait essayé de persuader le directeur des Affaires parlementaires de la justesse de sa position afin de maintenir de bonnes relations avec le Cabinet du ministre.

La directrice générale du Secrétariat exécutif s'est entendue avec la Direction de l'AIPRP sur le fait que les préoccupations soulevées par le Cabinet du ministre étaient toujours prises en compte. Elle a reconnu que le Ministère avait la responsabilité et l'obligation de prendre en compte les questions, les déclarations ou les directives du Cabinet du ministre. Elle a expliqué que les membres du personnel du ministre pouvaient avoir leurs opinions sur des questions relatives à l'accès à l'information et pouvaient également poser des questions, mais qu'ils ne pouvaient pas prendre de décisions sur des dossiers d'accès à l'information. Elle a en outre expliqué que la Direction de l'AIPRP est, en général, tenue de répondre aux préoccupations soulevées par le Cabinet du ministre, mais que la décision finale sur des questions relatives à l'accès à l'information incombe à ceux qui détiennent des pouvoirs délégués.

La directrice générale intérimaire du Secrétariat exécutif a évoqué l'importance de fournir une prestation de services efficace au Cabinet du ministre. Elle a indiqué que son équipe était régulièrement au premier plan pour ce qui est de traiter et d'interagir avec le Cabinet du ministre, et qu'à cet égard, la DGSMPC « veillait à ce que de bonnes relations soient établies par une prestation de services efficace au Cabinet du ministre ». [traduction]

Une gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP a déclaré que le Cabinet du ministre « était au sommet » [traduction] de la structure bureaucratique, ce qui rendait nécessaire de répondre à toutes les questions relatives à l'accès à l'information émanant de membres du personnel du ministre ou de tenir compte de toute préoccupation ou directive exprimée à cet égard. Le directeur de la Direction de l'AIPRP a déclaré que cela se produisait parce que les membres du personnel du ministre disposaient d'une autorité supérieure dans la structure organisationnelle bureaucratique. Les témoignages recueillis auprès d'employés de la Direction de l'AIPRP ont permis de confirmer que les membres du personnel du ministre n'étaient pas considérés comme des collègues.

Même si la Direction de l'AIPRP détenait les pouvoirs délégués lui permettant de communiquer des renseignements sans avoir à obtenir la signature du Cabinet du ministre sur l'Avis de communication ou l'Avis de réponse, les éléments de preuve se rapportant aux demandes que nous avons examinées et qui ont été traitées entre juillet 2008 et le début de 2010 ont démontré que les préoccupations soulevées ou les directives données par des membres du personnel du ministre étaient toujours prises en compte avant de répondre aux

demandes. À cet égard, un fonctionnaire du Ministère a déclaré que la nécessité de maintenir de bonnes relations avec le Cabinet du ministre représentait une source de pression importante pour les fonctionnaires du Ministère qui interagissaient régulièrement avec des membres du personnel du ministre. Ce fonctionnaire a rappelé la « pression constante » [traduction] que représentait le fait de rencontrer des membres du personnel du ministre, comme lors des réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information. Les témoignages recueillis dans le cadre de cette enquête ont permis de confirmer que les fonctionnaires du Ministère subissaient de la pression dans leurs interactions avec les membres du Cabinet du ministre. Un témoin a décrit la participation de membres du personnel du ministre dans des questions relatives à l'accès à l'information à TPSGC comme étant « inappropriée » [traduction].

Il a également été question d'une culture à TPSGC qui consiste à maintenir de bonnes relations avec le Cabinet du ministre et à satisfaire à ses demandes. En outre, certains fonctionnaires du Ministère ont affirmé que, lorsque des membres du personnel du ministre participaient au traitement des demandes, ils ressentaient un manque de soutien de la part de certains cadres supérieurs qui détenaient des pouvoirs délégués. L'un des témoins a également expliqué que lorsqu'elle a informé des cadres supérieurs, qui ne détenaient pas de pouvoirs délégués, de la participation inappropriée, selon elle, de membres du personnel du ministre au traitement de demandes d'accès à l'information, on lui a conseillé de simplement continuer de tenir un rôle proactif afin de maintenir de bonnes relations.

Les fonctionnaires de l'AIPRP ont tous déclaré qu'on ne leur avait jamais demandé de ne pas tenir compte de l'avis des membres du Cabinet du ministre, qui ne détenaient pas de pouvoirs délégués. Un fonctionnaire du ministère et un fonctionnaire de l'AIPRP nous ont informés qu'il y avait, selon eux, un manque d'orientation et de soutien de la part de certains fonctionnaires qui détenaient des pouvoirs délégués lorsqu'il s'agissait de traiter avec des membres du personnel du ministre Paradis. Un fonctionnaire de l'AIPRP a déclaré que les analystes et les gestionnaires de l'AIPRP auraient souhaité être soutenus par leurs supérieurs dans le cadre de leurs interactions avec le Cabinet du ministre, tout particulièrement lorsqu'on leur demandait de faire quelque chose en vertu de la *Loi* qui, selon eux, ne devait pas être fait.

Mesures prises par un gestionnaire qui détient des pouvoirs délégués pour mettre fin aux communications directes entre les fonctionnaires de la Direction de l'AIPRP et les membres du personnel ministériel

La directrice générale du Secrétariat exécutif a affirmé que lorsqu'elle était entrée au service de TPSGC en août 2009, soit vers la fin de la période visée par l'enquête, elle avait commencé à prendre part aux réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information.

Le 26 août 2009, le poste de directrice générale du Secrétariat exécutif de la DGSMPC a été pourvu de façon permanente. Le directeur de l'AIPRP a déclaré que, ce jour-là, il avait rencontré la directrice générale et l'avait informée de ses préoccupations concernant la participation régulière du Cabinet du ministre de TPSGC à des questions relatives à l'accès à l'information. La directrice générale a confirmé avoir rencontré le directeur de l'AIPRP à son arrivée ou peu de temps après, et avoir discuté avec lui d'un certain nombre de questions, y

compris la participation de membres du Cabinet du ministre à des questions relatives à l'accès à l'information.

La directrice générale a indiqué que peu après sa nomination, elle s'était rendu compte que la procédure établie en matière de communication à TPSGC n'était pas respectée. Elle a affirmé ce qui suit en ce qui concerne la communication directe entre des employés du personnel ministériel et des fonctionnaires de l'AIPRP. Elle a dit « j'ai trouvé cette pratique-là que ce que n'était pas une pratique qui devrait exister, qui ne devrait pas faire partie de la norme. » Elle a aussi expliqué que lorsqu'elle avait appris l'existence de communications directes entre des agents de l'AIPRP et des membres du personnel du ministre, elle avait pris des mesures en vue d'y mettre fin. Elle a ensuite indiqué qu'un changement de ministre serait un moment opportun pour mettre fin à la participation du personnel ministériel aux réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information.

En septembre 2009, la directrice générale a institué une pratique selon laquelle toute communication entre la Direction de l'AIPRP et la haute direction de TPSGC (le Cabinet du sous-ministre, le bureau du sous-ministre adjoint et le Cabinet du ministre) devait d'abord passer par elle. Ce changement dans la pratique s'appliquait à toutes les communications (y compris tous les appels et les courriels) que la Direction de l'AIPRP recevait du Cabinet du ministre et pour lesquelles le Cabinet avait besoin d'une réponse. Un cadre supérieur a décrit le rôle de la directrice générale comme un rôle d'interlocutrice. Ce changement dans la pratique permettait de protéger la Direction de l'AIPRP de l'influence exercée dans la prise de décisions.

Des huit dossiers examinés par le Commissariat, deux ont été traités immédiatement après l'arrivée de la directrice générale, à l'automne 2009. Dans ces deux dossiers, le nom de la directrice générale figurait dans la liste d'envoi des communications par courriel entre les agents de l'AIPRP et les membres du personnel ministériel.

À l'automne 2009, la directrice générale a également mis fin à la pratique selon laquelle les agents de l'AIPRP assistaient aux réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information sans la présence d'un cadre supérieur de la DGSMPC. Cela reflète le témoignage des fonctionnaires de la Direction de l'AIPRP, qui ont indiqué que la directrice générale, qui détenait des pouvoirs délégués, avait commencé à assister aux réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information. La directrice générale a indiqué que c'était « une meilleure pratique d'avoir au moins un directeur général qui assiste à ces réunions ».

Malgré les interventions de la directrice générale, les communications directes entre les fonctionnaires de la Direction de l'AIPRP et le Cabinet du ministre n'ont pas cessé à l'échelle de TPSGC. Les agents de l'AIPRP ont déclaré que les membres du personnel ministériel communiquaient encore avec eux directement. Un fonctionnaire du Ministère a déclaré : « Cela ne les empêchait pas [c.-à-d. les membres du Cabinet du ministre] d'éventuellement communiquer par téléphone, par courriel ou en personne. » Il a en outre expliqué que cela aurait pour résultat de permettre à la directrice générale d'« être au courant des demandes du Cabinet du ministre ». Il a également déclaré que la directrice générale, qui souhaitait connaître toutes les communications entre les fonctionnaires de la Direction de

l'AIPRP et les membres du personnel ministériel, « servait à protéger la Direction de l'AIPRP de l'influence du Cabinet de ministre ». [traduction]

Constatations

D'après tous les éléments susmentionnés, la commissaire a fait les constatations suivantes :

1. Pendant la période visée par l'enquête, les membres du Cabinet du ministre, qui ne possédaient pas de pouvoirs délégués en vertu de la *Loi*, ont participé de manière inappropriée au traitement des demandes d'accès à l'information et de consultation.
2. L'information devant être examinée qui a été ciblée lors des réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information (comme les renseignements des demandes à « profil élevé » ou « intéressantes ») n'a été divulguée qu'après que le Cabinet du ministre eut signalé qu'il approuvait la divulgation de l'information.
3. La détermination des demandes devant être examinées lors des réunions hebdomadaires sur l'accès à l'information a augmenté le risque de retard et d'ingérence dans le traitement de ces demandes, et le risque d'une divulgation réduite de l'information.
4. Les pratiques de TPSGC étaient inadéquates pour assurer que les voies de communication appropriées étaient suivies au sein du Cabinet du ministre, ce qui a permis des communications directes entre le personnel du Ministère et les membres du personnel du Ministère.
5. Les membres du personnel du ministre n'ont pas suivi les voies de communication établies à cette fin dans le guide *Pour un gouvernement responsable* de 2008, lorsqu'ils communiquaient directement avec les membres du personnel ministériel au sein de la Direction de l'AIPRP.
6. La politique de tolérance zéro de TPSGC n'a pas toujours été suivie lorsque des membres du personnel du ministre ont pris part au processus d'examen, car leur participation a entraîné la prorogation du délai de réponse aux demandes.
7. La participation du directeur des Affaires parlementaires du ministre au traitement de cinq demandes distinctes d'accès à l'information et de consultation, et les directives qu'il a données aux membres de la Direction de l'AIPRP dans le cadre de ces cinq demandes constituent une participation inappropriée dans le droit d'accès du demandeur.
8. La participation du conseiller en politiques du ministre au traitement d'une demande de consultation, les directives qu'il a données aux membres de la Direction de l'AIPRP et ses communications avec les membres du personnel du ministre de Santé Canada constituent une participation inappropriée dans le droit d'accès du demandeur (dossier AC-2009-00039, page 56).

9. La participation de l'assistante spéciale du ministre au traitement d'une demande d'accès et les directives qu'elle a données aux membres de la Direction de l'AIPRP dans le cadre de cette demande constituent une participation inappropriée dans le droit d'accès du demandeur (dossier A-2008-00519, page 50).

10. La participation du directeur des Affaires parlementaires du ministre, du conseiller en politiques du ministre et de l'assistante spéciale du ministre aux cinq dossiers d'accès à l'information a contribué aux retards dans la réponse aux demandes (ou dans le cas des demandes de consultation, dans la formulation de recommandations à l'institution) parce qu'une question soulevée par le Cabinet du ministre (dossier A-2009-00033, page 61) n'a pas été résolue ou que le Cabinet n'a pas signé l'Avis de communication ou l'Avis de réponse dans les délais prévus dans les quatre dossiers suivants :

Dossier A-2009-00169 (page 63) : L'Avis de communication a été signé le 22 septembre 2009 par la Direction de l'AIPRP. Conformément à la « politique de tolérance zéro », les responsables de tous les niveaux d'examen devaient signer l'Avis au plus tard le 30 septembre 2009. Le Cabinet du ministre a reçu l'Avis le 29 septembre 2009. Le Cabinet du ministre a signé l'Avis le 19 octobre 2009. En tout, le dossier a été conservé durant quatorze jours ouvrables par le Cabinet du ministre.

Dossier A-2008-00588 (page 54) : L'Avis de communication a été signé le 29 juin 2009 par la Direction de l'AIPRP. Conformément à la « politique de tolérance zéro », les responsables de tous les niveaux d'examen devaient signer l'Avis au plus tard le 8 juillet 2009. Le Cabinet du ministre a reçu l'Avis le 10 juillet 2009, soit deux jours après le délai prévu pour l'examen. Le Cabinet du ministre a signé l'Avis le 4 août 2009. En tout, le dossier a été conservé durant 17 jours ouvrables par le Cabinet du ministre.

Dossier AC-2009-00039 (page 56) : L'Avis de réponse a été signé le 6 juillet 2009 par la Direction de l'AIPRP. Conformément à la « politique de tolérance zéro », les responsables de tous les niveaux d'examen devaient signer l'Avis au plus tard le 14 juillet 2009. Le Cabinet du ministre a reçu l'Avis le 10 juillet 2009. Le Cabinet du ministre a signé l'Avis le 20 juillet 2009. En tout, le dossier a été conservé durant six jours ouvrables par le Cabinet du ministre.

Dossier A-2008-00519 (page 50) : L'Avis de communication a été signé le 23 juillet 2009 par la Direction de l'AIPRP. Conformément à la politique de tolérance zéro, les responsables de tous les niveaux d'examen devaient signer l'Avis au plus tard le 31 juillet 2009. Le Cabinet du ministre a reçu l'Avis le 24 juillet 2009. Le Cabinet du ministre a signé l'Avis le 5 août 2009. En tout, le dossier a été conservé durant huit jours ouvrables par le Cabinet du ministre.

Le retard accusé dans le cadre de cet examen mené par des personnes ne possédant pas de pouvoirs délégués en vertu de la *Loi* va à l'encontre de l'obligation de fournir un accès à l'information en temps opportun, comme il est établi dans le paragraphe 4(2.1) de la *Loi*.

Résumés des demandes d'accès à l'information et de consultation

1. Demande d'accès à l'information A-2008-00519

Le 25 février 2009, TPSGC a reçu la demande suivante concernant :

« Tous les documents nécessaires pour connaître toutes les modifications à l'ordre habituelle [*sic*] de vos activités pendant la préparation de la venue du Président américain et pendant sa venue. »

Le 4 mars 2009, cette demande a été désignée comme une demande à « profil élevé » lors de la réunion hebdomadaire sur l'accès à l'information. Dans une lettre adressée au demandeur datée du 23 mars 2009, TPSGC a eu recours à une prorogation de 150 jours en vertu de l'alinéa 9(1)*b*) de la *Loi*, dans le but d'effectuer des consultations. Le 24 août 2009 était donc la date d'échéance du délai prorogé pour répondre à la demande.

L'Avis de communication a été signé le 23 juillet 2009 par la Direction de l'AIPRP. Il indiquait que « des renseignements ont été prélevés conformément aux recommandations d'Affaires étrangères et Commerce international – paragraphes 15(1) et 19(1). » [traduction]

Le 23 juillet 2009 également, le sous-ministre adjoint de la Direction générale des biens immobiliers de TPSGC a signé l'Avis de communication. Le Cabinet du sous-ministre a signé cet avis le lendemain. Conformément à la politique de tolérance zéro, les responsables de tous les niveaux d'examen devaient signer l'Avis de communication au plus tard le 31 juillet 2009.

Le 29 juillet 2009, une adjointe administrative du Cabinet du ministre a envoyé un courriel à différentes personnes qui travaillent à la Direction de l'AIPRP, au Cabinet du sous-ministre et au Cabinet du ministre, afin de les informer que « la demande d'AIPRP a été retournée à la Direction de l'AIPRP ***aux fins de modification.*** » [souligné dans la version originale] [traduction]

Lorsqu'on l'a interrogée à propos de l'utilisation de ces mots, l'adjointe administrative a répondu qu'elle avait utilisé les mêmes mots que ceux écrits et mis en évidence par le directeur des Affaires parlementaires sur un papillon adhésif qu'il avait ajouté dans le dossier mauve qu'il lui avait renvoyé. Quant à lui, le directeur a déclaré qu'il n'avait pas demandé à l'adjointe administrative d'envoyer le courriel « aux fins de modification. » [traduction]

Le papillon adhésif qui était apposé sur l'Avis de communication se lisait comme suit :

« Si la seule modification était l'«avis d'arrêt de travail» se trouvant à la dernière page de la demande d'AIPRP, nous ne devrions pas communiquer ce qui reste. » [traduction]

L'adjointe spéciale responsable du portefeuille des biens immobiliers dans le Cabinet du ministre a indiqué qu'elle croyait que l'écriture sur le papillon adhésif était la sienne et que la note était destinée à son collègue, le directeur des Affaires parlementaires. Elle a expliqué

que cette note justifiait la question et l'inquiétude qu'elle avait [c.-à-d. au sujet de l'information que la Direction de l'AIPRP avait décidé de communiquer]. Elle a expliqué qu'elle voulait comprendre pourquoi TPSGC remettait plus de pages à l'auteur de la demande lorsqu'une seule page (c.-à-d. l'avis d'arrêt de travail) satisfaisait à la demande. Elle a également souligné qu'elle ne donnait de directives à personne, car elle savait que sa responsabilité et son rôle étaient de poser des questions, de rechercher plus de renseignements et de comprendre pourquoi la Direction de l'AIPRP appliquait la *Loi* de certaines façons. Elle a expliqué qu'elle avait exprimé sa préoccupation au directeur des Affaires parlementaires, mais qu'elle ne savait pas que le dossier serait retourné à la Direction de l'AIPRP aux fins de modification. Elle a déclaré de nouveau que la note écrite sur un papillon adhésif n'était pas une suggestion à l'intention de la Direction de l'AIPRP, mais plutôt la justification d'une question qu'elle se posait au sujet de ce que la Direction de l'AIPRP proposait de communiquer.

Après avoir lu le courriel de l'adjointe administrative qui précisait que la demande d'AIPRP était retournée à la Direction de l'AIPRP « aux fins de modification », [traduction] la conseillère stratégique du sous-ministre avait répondu à tous « l'information n'a-t-elle pas été communiqué dans une demande d'accès antérieure? » [traduction]

La gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP, qui faisait partie de la chaîne de courriels, avait acheminé la question de la conseillère stratégique à une autre gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP et à l'analyste qui avait traité la demande. Même s'il n'était pas le destinataire prévu du courriel, le directeur des Affaires parlementaires avait répondu par courriel que, malgré le fait que « certains des documents avaient été communiqués », dans ce cas, l'auteur de la demande était « à la recherche d'un document particulier » et que « nous avons examiné la demande d'AIPRP et un document lié à la demande est pertinent et, en fait, il répond pleinement à la demande ». [traduction] Il avait également écrit que la Direction de l'AIPRP devrait parler à l'employée du personnel du ministre qui avait examiné la demande si la Direction exigeait une analyse plus approfondie. Le directeur des Affaires parlementaires avait inclus sa collègue dans cette réponse par courriel.

Peu de temps après, l'adjointe spéciale avait répondu par courriel à tout le monde dans la chaîne que :

« Notre ministère a clairement indiqué que le seul document pertinent en sa possession à ce sujet est l'avis d'arrêt de travail. Ce document se trouve à la dernière page de la demande d'AIPRP. Par conséquent, ce devrait être la seule partie communiquée. » [traduction]

Une gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP qui avait traité la demande a confirmé qu'en aucun temps dans le cadre du traitement de cette demande elle, ni quiconque au sein de la Direction de l'AIPRP, n'avait demandé l'aide du Cabinet du ministre pour interpréter la portée des demandes.

La conseillère stratégique du sous-ministre a déclaré qu'elle avait communiqué avec l'adjointe spéciale du ministre pour l'informer que les pouvoirs décisionnels relativement à toute question liée à l'AIPRP appartenaient à la Direction de l'AIPRP.

Le directeur de l'AIPRP et la directrice générale intérimaire du Secrétariat exécutif, DGSMPC, avaient tous deux reçu sous copie conforme le courriel de l'adjointe spéciale du ministre dans lequel cette dernière expliquait que le document communiqué en réponse à la demande était l'avis d'arrêt de travail se trouvant à la dernière page de la demande d'AIPRP. La directrice générale intérimaire a expliqué qu'elle n'était pas intervenue parce que le directeur de l'AIPRP était l'autorité fonctionnelle responsable des questions liées à l'accès à l'information et que la question n'avait pas été envoyée à son niveau à elle. Par conséquent, elle se fiait au directeur de l'AIPRP pour gérer cette situation.

Le directeur de l'AIPRP a déclaré qu'il n'avait pas participé de près au traitement de cette demande puisqu'à partir du 22 juillet 2009, il occupait le poste de directeur général du Secrétariat exécutif, DGSMPC. Il a aussi expliqué qu'il n'était pas intervenu lorsqu'il avait lu le courriel de l'adjointe spéciale du ministre parce qu'il se fiait à ses employés pour gérer les questions soulevées par le Cabinet du ministre, et par le directeur des Affaires parlementaires, qui, croyait-il à l'époque, détenait des pouvoirs délégués en ce qui a trait aux questions liées à l'accès à l'information. Enfin, il a expliqué que la directrice générale intérimaire du Secrétariat exécutif, soit la personne qu'il remplaçait, avait aussi reçu sous copie conforme le courriel de l'adjointe spéciale et qu'elle connaissait mieux le contexte au sein du ministère étant donné sa vaste expérience.

Du 29 au 31 juillet 2009, la Direction de l'AIPRP s'était efforcée de régler la question que le Cabinet du ministre avait soulevée. Le 30 juillet 2009, un gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP avait envoyé un courriel à la fois au directeur des Affaires parlementaires et à l'adjointe spéciale du ministre pour les informer que deux BRP distincts avaient fourni des documents en réponse à cette demande. Le directeur des Affaires parlementaires avait répondu à ce courriel comme suit :

« L'avis d'arrêt de travail est le seul document correspondant à la demande d'AIPRP initiale. Les autres documents peuvent démontrer l'organisation qu'a nécessitée la préparation de la visite; cependant, ils n'indiquent aucun changement aux activités quotidiennes. Par conséquent, ils ne sont pas pertinents. » [traduction]

Lorsqu'on l'a interrogé sur la nature de ses courriels à la Direction de l'AIPRP, le directeur des Affaires parlementaires a affirmé qu'il présentait à la fois son point de vue et celui de sa collègue au sein du Cabinet du ministre selon lequel la mauvaise information serait divulguée.

Dans un courriel aux membres du personnel du ministre et à d'autres personnes, un gestionnaire intérimaire de l'AIPRP avait réitéré sa croyance que tous les documents satisfaisaient à la demande. Sa collègue au sein de la Direction de l'AIPRP, qui occupait aussi de façon intérimaire le poste de gestionnaire de l'AIPRP, était d'accord avec cette

position. Afin d'« ajouter plus de poids » [traduction] au point de vue de la Direction de l'AIPRP voulant que l'information réclamée satisfaisait à la demande, une des gestionnaires intérimaires de l'AIPRP avait déclaré dans un courriel qu'elle demanderait une confirmation écrite du BRP concerné selon laquelle les documents étaient bel et bien pertinents.

Le 31 juillet 2009, le BRP a confirmé par écrit que les documents en question répondaient à la demande. La gestionnaire intérimaire de l'AIPRP avait acheminé cette confirmation à la fois au directeur des Affaires parlementaires et à l'adjointe spéciale du ministre, en indiquant « avec votre consentement je retournerai le dossier mauve afin d'obtenir les signatures nécessaires à son approbation ». [traduction] Le directeur des Affaires parlementaires avait répondu par écrit :

« J'encourage la Direction de l'AIPRP à tout supprimer, sauf l'avis d'arrêt de travail. La préparation des visites diplomatiques fait partie des activités quotidiennes. Espérons que la demande de l'AIPRP qui sera retournée comportera cette modification. » [traduction]

Sans qu'il y ait d'autres communications entre la Direction de l'AIPRP et les membres du Cabinet du ministre, la conseillère stratégique du sous-ministre avait envoyé un courriel à la gestionnaire intérimaire de la Direction de l'AIPRP le 5 août 2009 dans lequel elle demandait « est-ce toujours un problème pour vous? » [traduction], ce à quoi la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP avait répondu :

« Oui, c'est toujours un problème pour moi puisque le BRP a confirmé que cela ne faisait pas partie de ses activités quotidiennes. Ces documents ne contiennent pas de questions de nature délicate autres que celles faisant l'objet d'une exception. Par conséquent, conformément à l'esprit de la *Loi*, ils devraient être communiqués. » [traduction]

La conseillère stratégique du sous-ministre a indiqué qu'elle avait ensuite téléphoné au directeur des Affaires parlementaires afin de lui expliquer que la Direction de l'AIPRP avait les pouvoirs délégués pour décider de la portée de la demande. Elle avait aussi réitéré, par courriel, la position de la Direction de l'AIPRP selon laquelle l'information fournie par le BRP était pertinente. Elle avait conclu son courriel en écrivant : « Êtes-vous d'accord pour procéder de cette façon? » [traduction], ce à quoi le directeur des Affaires parlementaires avait répondu : « D'accord, je cède » (*Okay I give up*). Il a expliqué que sa réponse signifiait que l'adjointe spéciale du ministre et lui-même admettaient que leurs inquiétudes n'étaient plus valables.

La conseillère stratégique du sous-ministre avait envoyé un courriel à une des gestionnaires intérimaires de l'AIPRP afin de lui demander de bien vouloir « relâcher les documents » [traduction], et cette dernière avait plus tard demandé « devons-nous retourner le dossier mauve au Cabinet du ministre afin d'obtenir les signatures nécessaires à son approbation? » [traduction] La conseillère stratégique du sous-ministre avait répondu « veuillez m'envoyer le dossier, j'obtiens une signature très rapidement... ». [traduction] La Direction de l'AIPRP attendait que le Cabinet du ministre signe l'Avis de communication avant de

communiquer les documents. Une des gestionnaires intérimaires de l'AIPRP a décrit une telle signature comme une « bénédiction » de la part du Cabinet du ministre ou une approbation en quelque sorte de la communication de l'information.

La conseillère stratégique du sous-ministre avait ainsi obtenu la signature du directeur des Affaires parlementaires sur l'Avis le 5 août 2009. Le 6 août 2009, les documents pertinents, c'est-à-dire la totalité des 132 pages (et non pas seulement l'avis d'arrêt de travail d'une page), avaient été communiqués, soit un jour plus tard, en conformité avec la décision initiale de la Direction de l'AIPRP.

Conformément à la politique de tolérance zéro de TPSGC, qui prévoit la divulgation des renseignements demandés dans les six jours ouvrables suivant la date de l'Avis, la haute direction avait jusqu'au 31 juillet 2009 pour signer les documents et divulguer les renseignements. Dans le cas présent, bien que l'échéance prorogée fixée au 24 août 2009 ait été respectée, le Cabinet du ministre a signé l'Avis trois jours en retard, le 5 août 2009, ne respectant donc pas la politique de tolérance zéro de TPSGC. Il en a résulté un retard dans la communication de l'information au demandeur.

2. Demande d'accès à l'information A-2008-00588

Le 30 mars 2009, TPSGC a reçu une demande concernant un certain nombre de notes d'information, dont l'une traitait d'un projet de recherche sur l'opinion publique.

Le 8 avril 2009, cette demande a été désignée comme une demande à « profil élevé » lors de la réunion hebdomadaire sur l'accès à l'information. Dans une lettre adressée au demandeur datée du 22 avril 2009, TPSGC a eu recours à une prorogation de 150 jours en vertu de l'alinéa 9(1)b) de la *Loi*, dans le but d'effectuer des consultations. À ce titre, le 16 septembre 2009 était donc la date d'échéance du délai prorogé pour répondre à la demande.

L'Avis de communication a été signé le 29 juin 2009 par la Direction de l'AIPRP.

L'Avis indiquait que « les recommandations de la Direction générale des approvisionnements concernant une des notes d'information demandées avaient été prises en considération par la Direction de l'AIPRP et qu'il avait été déterminé que l'information ne pouvait pas être entièrement retirée puisqu'elle avait déjà été en partie rendue publique dans des articles de journaux et sur le site Web du Bureau de la concurrence » [traduction]. La Direction de l'AIPRP avait indiqué en outre que « les autres notes d'information étaient communiquées conformément aux recommandations des BRP » [traduction]. Cette décision comprenait la communication des valeurs monétaires figurant dans la note d'information concernant le projet de recherche sur l'opinion publique.

Conformément à la politique de tolérance zéro du Ministère, les responsables de tous les niveaux d'examen devaient signer l'Avis de communication au plus tard le 8 juillet 2009.

Le 3 juillet 2009, un fonctionnaire au sein du bureau de la sous-ministre adjointe, DGSMPC, a signé l'Avis de communication et a fourni des commentaires par écrit appuyant la décision de la Direction de l'AIPRP.

Deux jours après la fin de la période d'examen allouée en vertu de la politique de tolérance zéro, un représentant du Cabinet du sous-ministre a signé l'Avis, soit le 10 juillet 2009.

Le 4 août 2009, le directeur des Affaires parlementaires a signé l'Avis de communication au nom du Cabinet du ministre. Dans le dossier mauve retourné à la Direction de l'AIPRP, trois papillons adhésifs roses étaient apposés sur la note d'information concernant le projet de recherche sur l'opinion publique. Ils faisaient référence aux valeurs monétaires qui avaient été encerclées à l'encre rouge dans la note d'information. Il y était inscrit :

- « Les numéros des projets de recherche ne devraient pas être communiqués »
- « Aucun de ces numéros ne devrait être communiqué »
- « Ne devrait pas être communiqué » [traduction]

Le directeur des Affaires parlementaires a reconnu avoir écrit les commentaires sur les trois papillons adhésifs se trouvant sur le document demandé, mais il ne pensait pas être la personne qui avait encerclé les valeurs monétaires. Il a déclaré qu'il en savait très peu au sujet de la recherche sur l'opinion publique et qu'excepté le fait d'avoir apposé sa signature sur l'Avis, il n'avait rien à voir avec le dossier.

De plus, le 4 août 2009, le dossier mauve a été retourné à la conseillère stratégique du sous-ministre. Elle a affirmé qu'elle avait lu les commentaires émanant du Cabinet du ministre et qu'elle était d'avis qu'il y avait de bons arguments, dont elle voulait faire part à la Direction de l'AIPRP. Peu de temps après, elle avait envoyé le courriel suivant à la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP :

- « Venez chercher le dossier. Nous devons parler de la question des chiffres. » [traduction]

La conseillère stratégique a déclaré qu'elle avait envoyé un courriel à la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP le 4 août 2009 pour lui demander de venir chercher le dossier afin qu'elles puissent discuter des points soulevés par le Cabinet du ministre. Elle a expliqué qu'elle avait ensuite téléphoné à la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP pour discuter de ce qu'elle croyait être de bons points soulevés par le Cabinet du ministre. La conseillère stratégique a déclaré qu'elle ne demandait pas à la Direction de l'AIPRP d'appliquer des exceptions à la note d'information, mais qu'elle lui demandait plutôt de prendre en considération les commentaires du Cabinet du ministre.

Le 5 août 2009, la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP a répondu par courriel :

- « Nous examinons vos commentaires. » [traduction]

La gestionnaire intérimaire de l'AIPRP avait ensuite pris connaissance des commentaires formulés par le Cabinet du ministre. Elle a expliqué qu'au bout du compte, les chiffres en question avaient été prélevés parce qu'elle était convaincue que l'exception s'appliquait effectivement. Elle a ajouté qu'elle aurait maintenu sa position initiale de communiquer l'information si elle avait pensé que l'exception ne s'appliquait pas.

Le 6 août 2009, la conseillère stratégique du sous-ministre a écrit par courriel à la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP :

« Merci d'avoir tenu compte de nos préoccupations. Vous pouvez maintenant communiquer l'AIPRP. » [traduction]

La conseillère stratégique a expliqué qu'elle avait mal choisi ses mots dans ce courriel et qu'elle voulait dire qu'elle se sentait à l'aise avec la situation et qu'elle voulait remercier la Direction de l'AIPRP d'avoir pris en considération les commentaires du Cabinet du sous-ministre qui était l'auteur du document.

Le 6 août 2009, les documents pertinents ont été communiqués conformément aux directives du directeur des Affaires parlementaires selon lesquelles il fallait supprimer les valeurs monétaires dans la note d'information concernant le projet de recherche sur l'opinion publique.

Pour ce qui est de ce dossier, le Cabinet du sous-ministre a signé l'Avis de communication deux jours après le délai prévu par la politique de tolérance zéro. Le Cabinet du ministre a signé le dossier 17 jours plus tard (soit le 4 août 2009) et l'information a été communiquée 2 jours après. Voilà un exemple où la politique de tolérance zéro de TPSGC, qui prévoit la communication de l'information dans les six jours ouvrables suivant la date de l'Avis de communication, n'est pas respectée.

En dépit du fait que l'Avis avait été signé par les responsables de tous les niveaux d'examen, les faits démontrent que la Direction de l'AIPRP n'a divulgué les documents qu'après la résolution du différend avec le Cabinet du ministre. Les faits prouvent également que la Direction de l'AIPRP, qui a finalement accepté les directives du directeur des Affaires parlementaires du Cabinet du ministre, a choisi de communiquer les documents pertinents en prélevant les valeurs monétaires.

3. Demande de consultation AC-2009-00039

Le 16 juin 2009, TPSGC a reçu une demande de consultation de Santé Canada relativement à une demande d'accès qu'il avait reçue, laquelle est en partie reproduite ci-dessous :

« Le Formulaire de déclaration d'affiliations et d'intérêts rempli par les membres du comité consultatif sur le chrysotile, notamment :

D^f Trevor Ogden – président (sciences de la santé au travail)

D^f Leslie Stayner (épidémiologie)

D^f Graham Gibbs (épidémiologie)

D^r Kenny Crump (statistiques/évaluation des risques)
D^r David Bernstein (toxicologie)
D^r Bice Fubini (toxicologie)
D^r Nick De Klerk (physique/épidémiologie) [...] » [traduction]

Le 30 juin 2009, cette demande a été désignée comme demande « intéressante » lors de la réunion hebdomadaire sur l'accès à l'information.

Après cette réunion, le directeur des Affaires parlementaires avait envoyé un courriel à son collègue au sein du Cabinet du ministre, un conseiller en politiques chargé de donner des conseils sur les questions liées à l'amiante, pour l'informer que le dossier de consultation arriverait au Cabinet du ministre aux fins d'examen. Il avait écrit : « Nous devons lire attentivement ce dossier d'AIPRP... Un docteur écrit des choses négatives sur le chrysotile. » [traduction]

L'Avis de réponse a été signé le 6 juillet 2009 par la Direction de l'AIPRP. Cet avis indiquait que la Direction de l'AIPRP avait fait la recommandation suivante relativement à l'information demandée : « all disclosed; communiquer en entier ».

Dans le dossier, il y avait l'ébauche de réponse par courriel de la Direction de l'AIPRP à Santé Canada, qui indiquait en partie : « Les documents que vous avez envoyés ont été examinés. TPSGC n'a aucune objection à la communication des documents. » [traduction] La recommandation initiale de la Direction de l'AIPRP, à ce moment-là, était que les documents demandés soient communiqués en entier.

Conformément à la politique de tolérance zéro du Ministère, les responsables de tous les niveaux d'examen devaient signer l'Avis de réponse au plus tard le 14 juillet 2009.

L'Avis de réponse a été signé par le sous-ministre adjoint, Direction générale de la Cité parlementaire, le 7 juillet 2009. Trois jours plus tard, le Cabinet du sous-ministre a signé l'Avis, soit le 10 juillet 2009.

Le 16 juillet 2009, le conseiller en politiques du ministre, qui était chargé des dossiers de l'amiante, a examiné la demande. Il a affirmé que les demandes concernant les questions liées à l'amiante étaient importantes ou présentaient un intérêt pour le ministre de l'époque en raison de l'extraction d'amiante dans la circonscription électorale du ministre.

Le 20 juillet 2009, quatre jours après le délai prévu par la politique de tolérance zéro, le directeur des Affaires politiques a signé l'Avis de réponse au nom du Cabinet du ministre. Il avait écrit ce qui suit sur les documents pertinents : « Bien vouloir exclure les passages suivants qui sont mis en évidence ». [traduction] Le conseiller en politiques du ministre a affirmé avoir mis en évidence ces parties des documents auxquelles le directeur des Affaires parlementaires faisait référence. Il a ajouté qu'il avait mis ces parties en évidence parce qu'il estimait qu'elles pourraient d'une quelconque façon nuire aux relations intergouvernementales.

Le 21 juillet 2009, une adjointe administrative du Cabinet du ministre a envoyé un courriel à différentes personnes au sein de la Direction de l'AIPRP, du Cabinet du sous-ministre et du Cabinet du ministre, afin de les informer que le Cabinet du ministre avait signé trois demandes, notamment la présente demande de consultation, et qu'elles avaient été retournées à la Direction de l'AIPRP. Lorsque les dossiers avaient été retournés à la Direction de l'AIPRP, la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP avait répondu à l'adjointe administrative qu'elle devait obtenir des renseignements supplémentaires auprès du directeur des Affaires parlementaires concernant le commentaire qu'il avait joint au dossier demandant : « Bien vouloir exclure les passages suivants qui sont mis en évidence ».

[traduction]

Quelques minutes plus tard, le directeur des Affaires parlementaires, qui avait reçu sous copie conforme l'échange de courriels entre l'adjointe administrative et la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP, avait répondu directement aux deux personnes de communiquer avec un de ses collègues au sein du Cabinet du ministre, soit le conseiller en politiques qui avait examiné le dossier, qu'il avait inclus comme destinataire de sa réponse. L'adjointe administrative, qui avait reçu ce courriel sous copie conforme, avait alors demandé au conseiller en politiques du ministre de répondre à la question de la Direction de l'AIPRP dans les plus brefs délais. Peu de temps après, le conseiller en politiques avait envoyé un courriel à la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP, au directeur des Affaires parlementaires et à l'adjointe administrative mentionnant ce qui suit :

« Ces commentaires sont inappropriés et inopportuns, non pertinents par rapport à la demande, et ils ne devraient pas être communiqués. »

[traduction]

Lorsqu'on l'a interrogé sur la raison pour laquelle il jugeait ces commentaires « inappropriés et inopportuns », le conseiller en politiques du ministre a déclaré qu'il pensait que les phrases mises en évidence pouvaient nuire aux relations intergouvernementales. Il a également ajouté qu'il avait envoyé ce courriel à la Direction de l'AIPRP à titre purement indicatif, et que son courriel visait à clarifier la note la déclaration antérieure du directeur des Affaires parlementaires, qui s'était exprimé ainsi : « Bien vouloir exclure les passages suivants qui sont mis en évidence ». [traduction]

La conseillère stratégique du sous-ministre a affirmé qu'après avoir lu ce courriel, elle avait téléphoné au conseiller en politiques du ministre pour lui expliquer, notamment, que la Direction de l'AIPRP ne voyait pas d'exception qui pourrait être appliquée aux documents en question et que la décision incombait à la Direction de l'AIPRP. Elle a également expliqué que la Direction de l'AIPRP ne pouvait que formuler des recommandations sur les demandes de consultation et que, le cas échéant, ce serait Santé Canada qui déciderait de suivre ou non les recommandations.

Un fonctionnaire de l'AIPRP, qui a été interrogé sur la participation des membres du personnel du ministre au traitement des demandes d'accès à l'information et de consultation, a déclaré que le directeur des Affaires parlementaires n'hésitait généralement pas à tenir la Direction de l'AIPRP au courant de ses préoccupations.

Quant à elle, la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP a répondu au courriel du 21 juillet 2009 du conseiller en politiques comme suit :

« À titre d'information – Même si je comprends vos inquiétudes, il serait difficile de faire des prélèvements aux documents pour ces raisons. Veuillez noter que l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* est de fournir l'accès aux documents relevant des institutions fédérales et de limiter l'application de prélèvements. Par conséquent, les législateurs n'ont pas inclus d'article dans la *Loi* sur les “commentaires inappropriés et inopportuns”. À moins que vous ne soyez en mesure de nous fournir des renseignements supplémentaires relativement au préjudice que cette information pourrait porter à TPSGC si elle était communiquée, nous ne pourrions recommander l'application d'exceptions à ces documents. Cela dit, nous vous saurions gré de bien vouloir répondre au présent courriel dans les plus brefs délais, puisque nous sommes censés donner une réponse à Santé Canada au plus tard le 22 juillet 2009. [...] N'hésitez pas si vous avez besoin de renseignements supplémentaires ou si vous avez des questions ou des inquiétudes. » [traduction]

Le conseiller en politiques du ministre n'a pas répondu immédiatement à ce courriel. Plutôt, le 23 juillet 2009, il a envoyé par courriel, « conformément à la demande » [traduction], une copie de la demande de consultation (avec pièces jointes) à un membre du personnel au sein du Cabinet du ministre de la Santé parce que, selon son témoignage, il avait relevé des problèmes possibles pour le Cabinet du ministre de TPSGC et en avait discuté avec son homologue au sein de Santé Canada.

Lorsque son homologue à Santé Canada a demandé quelles étaient les modifications qu'il cherchait, le conseiller en politiques du ministre de TPSGC a répondu ce qui suit :

« J'aimerais appliquer des prélèvements à l'information qui pourrait indiquer de la tension et de la dissension entre les ministères au sujet de la question du comité consultatif sur l'amiante chrysotile. Par exemple, je vous invite à regarder le document joint (article 7 et la dernière phrase de la première page de ce document). » [traduction]

Son homologue au Cabinet du ministre de la Santé avait répondu « merci. » [traduction]

Le conseiller en politiques du Cabinet du ministre de TPSGC a précisé que sa participation au dossier avait cessé à ce stade et qu'il ne savait pas ce qui est arrivé après le dernier courriel qu'il avait envoyé à son homologue de Santé Canada.

Pendant ces échanges entre les membres de cabinets ministériels, la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP avait reçu des appels téléphoniques de la Direction de l'AIPRP à Santé Canada lui demandant une mise à jour sur le dossier de consultation toujours à TPSGC. La gestionnaire intérimaire de l'AIPRP a déclaré qu'elle avait appelé le conseiller en politiques du Cabinet du ministre à TPSGC parce qu'il n'avait pas répondu à son courriel au sujet des

législateurs qui n'avaient pas inclus d'article dans la *Loi* pour les commentaires « inappropriés et inopportuns » et qu'elle lui avait laissé un message vocal. Elle a expliqué qu'ils avaient communiqué par messages téléphoniques (*phone tag*) et que, quelques jours plus tard, il lui avait laissé un message vocal disant qu'il avait parlé « avec le Cabinet du ministre à Santé Canada, que tout était réglé et qu'elle devait communiquer avec l'analyste au sein de l'unité d'AIPRP à Santé Canada afin de veiller à ce que les recommandations puissent être suivies. » [traduction]

Selon les instructions, la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP avait ensuite communiqué avec l'analyste de l'AIPRP responsable du dossier à Santé Canada pour discuter des recommandations de TPSGC concernant les exceptions aux documents pertinents. Elle a affirmé que l'analyste de l'AIPRP à Santé Canada lui avait dit que le BRP était d'accord avec les exceptions recommandées par TPSGC.

La gestionnaire intérimaire de l'AIPRP était ensuite revenue sur sa recommandation initiale et avait écrit à l'analyste de l'AIPRP de TPSGC affecté à cette demande de « changer la réponse pour indiquer les positions où nous avons recommandé le paragraphe 21(1). Prière de me la faire parvenir après pour un examen final. » [traduction]

La gestionnaire intérimaire de l'AIPRP a indiqué qu'elle avait ensuite parlé à son homologue à Santé Canada pour l'informer verbalement des prélèvements aux documents pertinents recommandés par TPSGC.

La gestionnaire intérimaire de l'AIPRP a affirmé qu'elle avait changé sa recommandation initiale (de communiquer toute l'information) pour appliquer l'exception prévue à l'alinéa 21(1)a) de la *Loi*. Elle a reconnu que cette nouvelle « recommandation » visait à appliquer l'alinéa 21(1)a) de la *Loi* aux parties des documents qui avaient été mises en évidence par le directeur des Affaires parlementaires. Elle a précisé qu'elle avait modifié ses recommandations en fonction de la position de son homologue à Santé Canada selon laquelle leur BRP, qu'elle a qualifié d'expert en la matière, était d'avis que l'information mise en évidence pourrait constituer une exception. Elle a déclaré qu'elle adhérait à l'opinion de son homologue de Santé Canada selon laquelle ce que le Cabinet du ministre avait mis en évidence constituait une exception en vertu de la *Loi*, et qu'elle avait laissé passer les recommandations pour cette raison.

Le 27 août 2009, TPSGC a répondu à Santé Canada que « des parties des documents devaient faire l'objet d'exceptions en vertu de l'alinéa 21(1)a) de la *Loi* (voir portions mises en évidence. » [traduction]

Cette « nouvelle » recommandation de la Direction de l'AIPRP était conforme à la note incluse dans l'Avis de réponse du directeur des Affaires parlementaires le 20 juillet 2009 et aux commentaires formulés dans le courriel du 21 juillet 2009 du conseiller en politiques du ministre selon lesquels les parties mises en évidence du document pertinent étaient « inappropriées, inopportunes et non pertinentes par rapport à la demande ». [traduction]

Comme il a été mentionné, le Cabinet du ministre n'a pas suivi la politique de tolérance zéro de TPSGC lorsqu'il a signé l'Avis de réponse six jours après la date d'échéance de la période allouée pour l'examen et la signature des avis. Il en a résulté un retard dans la communication de l'information au demandeur.

Malgré le fait que l'Avis de réponse ait été signé par les responsables à tous les niveaux d'examen le 20 juillet 2009 (c.-à-d. quatre jours ouvrables après le délai prévu par la politique de tolérance zéro de TPSGC), les éléments de preuve démontrent que la Direction de l'AIPRP n'a répondu à Santé Canada que le 27 août 2009, date à laquelle le différend avec le Cabinet du ministre avait déjà été résolu. À cause de la participation du Cabinet du ministre, la Direction de l'AIPRP a changé sa recommandation initiale, soit de diffuser tous les documents, pour recommander à Santé Canada, conformément à la volonté du Cabinet du ministre, de prélever certaines parties des documents.

4. Demande d'accès à l'information A-2009-00033

Le 27 avril 2009, TPSGC a reçu la demande suivante :

« Une liste de toutes les notes relatives à la période des questions rédigées à l'intention du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada entre le 13 et le 27 avril 2009. » [traduction]

Le 6 mai 2009, cette demande a été désignée comme « intéressante ».

L'Avis de communication a été signé le 14 mai 2009 par la Direction de l'AIPRP. Il indiquait que « les recommandations formulées par le Secteur des communications ont été prises en considération » et « il a été déterminé que l'information peut être communiquée en entier ». [traduction]

Le document qui devait être communiqué était une liste de notes pour la période des questions créée par le BRP en réponse à la demande. Dans cette liste, la mention « (French) » était indiquée à côté du titre des fiches qui avaient été rédigées en français.

Conformément à la politique de tolérance zéro du Ministère, les représentants de tous les niveaux d'examen devaient examiner et signer l'Avis de communication au plus tard le 22 mai 2009.

Le 19 mai 2009, la sous-ministre adjointe, DGSMPC, a signé l'Avis de communication, et y a ajouté un commentaire concernant une erreur typographique dans la liste. Le Cabinet du sous-ministre a signé cet avis le 22 mai 2009.

Le 22 mai 2009 également, le directeur des Affaires parlementaires a signé l'Avis de communication au nom du Cabinet du ministre, mais il a biffé la mention « (French) » quatorze fois dans le document pertinent. Il a également indiqué, sous sa signature, qu'il fallait « voir les commentaires. » Remarque : Le Ministère a créé le document pertinent de ce dossier afin de répondre à la demande. Ce document contient une liste des fiches demandées

dans lesquelles figurait la mention « (French) » à côté des quatorze fiches rédigées en français.

Le 26 mai 2009, une adjointe administrative du Cabinet du ministre a envoyé un courriel à différentes personnes au sein de la Direction de l'AIPRP, du Cabinet du sous-ministre et du Cabinet du ministre, indiquant que « la demande d'AIPRP a été signée et retournée à la Direction de l'AIPRP. » [traduction] Peu après, le directeur des Affaires parlementaires du Cabinet du ministre avait répondu à ce courriel en indiquant, dans un autre exemple d'un cas où un membre du personnel du ministre avait précisé à la Direction de l'AIPRP comment appliquer la *Loi* et la portée exacte de la demande, que « l'Avis était signé et qu'il était prêt à envoyer à condition que les changements qu'il avait demandés soient apportés. » [traduction]

Lorsqu'on l'a interrogé au sujet de ce courriel, le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'il avait « suggéré » [traduction] à la Direction de l'AIPRP d'apporter des changements qu'il croyait nécessaires au document.

Le directeur des Affaires parlementaires a précisé qu'il ne voulait pas que la mention « (French) » figure dans la liste de fiches pour la période des questions parce que « c'était erroné, cela constituait une description inexacte » [traduction] des fiches pour la période des questions. Il a expliqué en outre que toutes les fiches pour la période des questions rédigées à l'intention du ministre avaient été traduites dans les deux langues officielles le jour même et qu'il était inexact de dire au demandeur qu'il n'y en avait qu'une seule rédigée en français. En réponse au directeur des Affaires parlementaires, la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP l'avait informé que la Direction de l'AIPRP examinerait les changements qu'il avait demandés. Après avoir reçu le dossier mauve du Cabinet du ministre et avoir pris en considération les commentaires formulés par ce dernier, la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP avait répondu par courriel au directeur des Affaires parlementaires comme suit :

« Nous avons reçu le dossier mauve et nous supprimerons la mention « (French) » dans la liste. » [traduction]

La gestionnaire intérimaire de l'AIPRP a affirmé que la Direction de l'AIPRP avait mis en œuvre les changements demandés par le directeur des Affaires parlementaires, car elle ne croyait pas que ces changements limitaient l'accès à l'information. Elle a toutefois ajouté qu'il n'était question d'aucune exception, et que la question soulevée par le Cabinet du ministre concernait plutôt la portée de la demande. Elle a expliqué que la liste des fiches pour la période des questions avait été dressée par le Ministère en réponse à la demande et qu'il avait tout de même fourni l'information demandée, même s'il y avait supprimé 14 mentions « (French) ». Le chef de l'AIPRP a convenu que la modification avait été apportée parce que la mention « (French) » ne constituait « pas une information essentielle », mais plutôt « une information supplémentaire. » [traduction]

Le 27 mai 2009, l'information demandée a été communiquée et, conformément aux instructions du directeur des Affaires parlementaires, les 14 mentions « (French) » ont été supprimées.

En dépit du fait que l’Avis de communication avait été signé par les représentants de tous les niveaux d’examen – bien que ce ne fut pas fait dans le délai de six jours prévu par la politique de tolérance zéro de TPSGC – la preuve démontre que la Direction de l’AIPRP n’a pas divulgué l’information avant que le problème soulevé par le Cabinet du ministre soit résolu. De nouveau, il en a résulté un retard dans la communication de l’information au demandeur.

5. Demande d’accès à l’information A-2009-00169

Le 26 juin 2009, TPSGC a reçu une demande d’accès à l’information concernant onze fiches pour la période des questions, dont l’une traitait de minorités visibles.

Le 30 juin 2009, la demande a été désignée comme une demande à « profil élevé » et le 24 juillet 2009, TPSGC a eu recours à une prorogation de 90 jours en vertu de l’alinéa 9(1)b) de la *Loi* dans le but de mener des consultations. La date d’échéance pour répondre à la demande a donc été reportée au 26 octobre 2009.

L’Avis de communication a été signé le 22 septembre 2009 par la Direction de l’AIPRP. Il indiquait que certains renseignements avaient été « prélevés selon la recommandation du ministère de la Justice » et que le ministère de la Défense nationale et Construction de Défense Canada « n’avaient aucune objection à la communication d’information concernant leurs institutions. » [traduction]

Conformément à la politique de tolérance zéro du Ministère, les représentants de tous les niveaux d’examen devaient signer l’Avis de communication au plus tard le 30 septembre 2009.

Le 29 septembre 2009, la sous-ministre adjointe de la DGSMPC a signé l’Avis de communication. Le même jour, le Cabinet du sous-ministre a également signé l’Avis.

Le 8 octobre 2009, dans le cadre d’une autre demande d’accès à l’information, l’adjointe administrative du Cabinet du ministre a envoyé un courriel à la Direction de l’AIPRP concernant une autre demande d’accès à l’information dossier qui avait « été signée et retournée à la Direction de l’AIPRP » [traduction]. Peu de temps après, le directeur des Affaires parlementaires avait envoyé le courriel suivant au directeur intérimaire de l’AIPRP (sous copie conforme à d’autres employés de la Direction de l’AIPRP et à l’adjointe administrative) :

« Veuillez noter que je n’ai pas encore signé la demande A-2009-00169. »
[traduction]

Quelques minutes plus tard, il avait envoyé un courriel à la gestionnaire intérimaire de l’AIPRP et à l’adjointe administrative afin de leur expliquer que les documents de cette autre demande d’accès à l’information pouvaient être communiqués, mais qu’il y avait « un problème avec la 169 ». [traduction]

La gestionnaire intérimaire de l'AIPRP avait répondu à ce courriel comme suit :

« Veuillez nous dire quel est le problème et nous réexaminerons les documents. » [traduction]

Le 19 octobre 2009, soit 13 jours après le délai prescrit par la politique de tolérance zéro concernant la signature de l'Avis par les représentants des différents niveaux d'examen, le directeur des Affaires parlementaires a signé l'Avis de communication. Le même jour, une adjointe administrative du Cabinet du ministre avait envoyé un courriel aux personnes figurant sur la même liste de distribution afin de les informer que l'Avis de communication avait été signé par le Cabinet du ministre et retourné à la Direction de l'AIPRP.

Ce courriel comportait une pièce jointe qui demandait à la directrice générale du Secrétariat exécutif de rédiger une lettre au demandeur afin d'expliquer que la fiche concernant les minorités visibles n'avait pas été approuvée ou demandée par le Cabinet du ministre. La conseillère stratégique du sous-ministre a reconnu avoir rédigé la pièce jointe à l'intention de la directrice générale.

Lorsque le dossier mauve avait été retourné à la Direction de l'AIPRP, il comportait une note manuscrite sur l'Avis de communication, elle aussi datée du 19 octobre 2009, sur laquelle on pouvait lire :

« Je suis fermement opposé à la divulgation de la note sur les minorités visibles, car cela n'a jamais été demandé, rien n'a été envoyé afin de signaler ce problème et la note n'a jamais figuré dans l'aide-mémoire de la période des questions du ministre. Une note doit être incluse afin de relayer cette information dans la communication par la Direction de l'AIPRP. À l'avenir, SEULES les notes pour la période des questions qui sont approuvées ou qui figurent dans l'aide-mémoire de la période des questions seront considérées comme des "notes pour la période des questions". » [souligné dans la version originale] [traduction]

Le directeur des Affaires parlementaires a reconnu qu'il était celui qui avait rédigé cette note sur l'Avis de communication à la Direction de l'AIPRP. Il a déclaré qu'il l'avait fait parce qu'il s'opposait à la communication de la fiche sur les minorités visibles parce qu'elle « ne nous a jamais été soumise pour approbation, elle n'a jamais fait partie de l'aide-mémoire du ministre » ou de « l'aide-mémoire de secours » et par conséquent, il ne s'agit « pas d'une fiche pour la période des questions ». [traduction] Il a ajouté que si la Direction de l'AIPRP voulait garder la fiche sur les minorités visibles dans la réponse à la demande, il aurait fallu fournir une explication au demandeur afin de ne pas donner la fausse impression que la fiche sur les minorités visibles était en réalité une fiche pour la période des questions.

Le directeur des Affaires parlementaires a expliqué que la première partie de sa note manuscrite qui indiquait « une note doit être incluse » [traduction] était une suggestion à l'intention de la Direction de l'AIPRP de fournir une explication au demandeur. Il a indiqué que la deuxième partie de sa note selon laquelle « à l'avenir, seules les notes pour la période

des questions qui sont approuvées ou qui figurent dans l'aide-mémoire de la période des questions seront considérées comme étant des "notes pour la période des questions" » [traduction] était censée être un commentaire à l'intention du Ministère sur le processus de rédaction de fiches pour la période des questions, parce que cela le préoccupait.

Selon la gestionnaire intérimaire de l'AIPRP, si une fiche pour la période des questions entre dans la portée d'une demande, elle serait communiquée au demandeur à moins qu'une exception valable s'applique. Elle a expliqué que, quant à elle, la fiche pour la période des questions sur les minorités visibles, qu'il s'agisse d'une ébauche ou de la version définitive, n'était visée par aucune exception.

Le directeur des Affaires parlementaires a déclaré qu'avant de signer l'Avis de communication, il avait discuté de la question des fiches pour la période des questions, et de cette fiche en particulier, avec la sous-ministre adjointe responsable de la DGSMPC parce qu'elle était chargée des affaires parlementaires du ministère. Il a expliqué qu'il s'était adressé à la sous-ministre adjointe dans le but de corriger un processus ministériel qu'il croyait défectueux puisque TPSGC incluait des fiches pour la période des questions qui n'avaient pas été approuvées ou qui ne faisaient pas partie du cahier d'information du ministre. Il avait également discuté avec la sous-ministre adjointe parce qu'il était d'avis que la fiche sur les minorités visibles n'était pas une note pour la période des questions. Quant à elle, la sous-ministre adjointe a expliqué qu'il s'agissait là d'un exemple d'une situation où le Cabinet du ministre avait raison de signaler que certaines des notes pour la période des questions n'avaient pas été vues ou demandées. Elle a expliqué qu'il existait un malaise général à l'égard du besoin, pour le ministère, de s'expliquer afin d'éviter de créer un risque d'embarras pour le ministre.

Du 29 septembre au 19 octobre 2009, la DGSMPC, de concert avec le Cabinet du ministre, a travaillé à régler la question des ébauches des notes pour la période des questions. De nombreux courriels ont été échangés entre la Direction des communications et le bureau de la sous-ministre adjointe de même qu'entre la Direction des communications et les agents de l'AIPRP. La sous-ministre adjointe a également demandé un avis juridique sur la question de la note pour la période des questions sur les minorités visibles, qui est une ébauche, et sur le refus du directeur des Affaires parlementaires de la communiquer.

La conseillère stratégique du sous-ministre a déclaré qu'elle avait remarqué pour la première fois la note manuscrite du directeur des Affaires parlementaires sur l'Avis de communication lorsque le dossier avait été retourné au Cabinet du sous-ministre le 19 octobre 2009. Elle a expliqué qu'elle avait téléphoné au directeur des Affaires parlementaires après avoir lu son courriel et qu'elle lui avait expliqué que tous les documents pertinents (y compris les ébauches) devaient être fournis à la Direction de l'AIPRP, qui détenait le pouvoir décisionnel à cet égard. Elle a ajouté que, pendant cet appel téléphonique, elle avait dit au directeur des Affaires parlementaires qu'il serait peut-être bon de fournir une explication au demandeur concernant le fait que la note pour la période des questions était une ébauche. La conseillère stratégique a déclaré qu'après leur conversation, elle avait discuté de la question des ébauches de documents avec la sous-ministre adjointe, et que c'était à ce moment-là qu'il avait été décidé qu'une explication serait fournie au demandeur.

Du 21 au 26 octobre 2009, la Direction de l'AIPRP et la Direction des communications ont coordonné la rédaction d'une lettre de réponse au demandeur dans laquelle figurerait une explication concernant la préparation des notes pour les périodes de questions à l'intention de TPSGC, et les circonstances entourant la note pour la période de questions sur les minorités visibles.

Le 26 octobre 2009, les documents pertinents ont été communiqués conformément à la recommandation initiale de la Direction de l'AIPRP. La lettre de réponse au demandeur a été modifiée afin d'ajouter quatre paragraphes expliquant le processus de rédaction des notes pour la période des questions au Parlement et précisant que la fiche sur les minorités visibles n'avait pas été demandée ou approuvée.

La gestionnaire intérimaire de l'AIPRP qui a coordonné la réponse a témoigné qu'il était, selon son expérience, inhabituel d'inclure une note explicative à la lettre de réponse du ministère adressée au demandeur. Elle a expliqué qu'elle n'avait jamais vu auparavant de paragraphes explicatifs comme ceux de la lettre de réponse dans ce dossier. Elle a toutefois expliqué que le rôle de la Direction de l'AIPRP était d'aider les demandeurs à comprendre l'information qu'ils reçoivent et que la *Loi* n'empêche pas le ministère de fournir des renseignements supplémentaires à cet égard.

Le directeur des Affaires parlementaires a affirmé qu'il avait convenu que la note sur les minorités visibles devait être communiquée lorsqu'il a appris qu'elle avait déjà été communiquée antérieurement dans le cadre d'une autre demande d'accès à l'information. Il a expliqué « qu'il reconnaissait que la fiche ou la note sur les minorités visibles devait absolument être communiquée, parce qu'elle avait été identifiée dans un autre dossier. »
[traduction]

Dans le cadre de ce dossier, le Cabinet du ministre n'a pas suivi la politique de tolérance zéro de TPSGC lorsqu'il a signé l'Avis de communication treize jours après la date d'échéance de la période allouée pour l'examen. Il en a également résulté un retard dans la réponse au demandeur. Même après que le Cabinet du ministre eut signé l'Avis de réponse, la Direction de l'AIPRP s'était efforcée de résoudre le problème soulevé par le Cabinet du ministre et ce n'était qu'une fois le problème réglé, soit le 26 octobre 2009, que les documents avaient été communiqués au demandeur.

Les éléments de preuve démontrent que par suite des directives données par le Cabinet du ministre, la Direction de l'AIPRP a inclus des paragraphes supplémentaires dans la lettre d'accompagnement envoyée au demandeur concernant le fait que la note sur les minorités visibles n'avait pas été approuvée.