

RAPPORT ANNUEL

2022-2023



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada

TABLE DES MATIÈRES

- 03** Message de la Commissaire
- 05** Bilan de l'exercice 2022-2023
- 11** Année chargée sur le plan des enquêtes
- 14** Examen approfondi de l'inventaire
- 17** Regard sur le traitement des plaintes :
Les cinq principales institutions
- 23** Nos enquêtes ont mené à des communications
de documents historiques en matière de sécurité
- 25** Le point sur le pouvoir de rendre des ordonnances
et les litiges
- 27** Renforcer sa capacité d'enquête en étant
un employeur de choix
- 29** Faire progresser le système
avec les parties plaignantes et les institutions
- 31** À propos du Commissariat à l'information
- 33** Annexe – Rapport annuel de la commissaire
à l'information ad hoc



MESSAGE DE LA COMMISSAIRE

C'est avec grande satisfaction que je dépose le présent rapport sur les activités du Commissariat à l'information du Canada pour l'exercice 2022-2023. Il souligne le travail exceptionnel qu'a accompli mon équipe, en dépit d'immenses difficultés rencontrées, lesquelles se poursuivent encore aujourd'hui.

Les résultats atteints au cours des douze derniers mois parlent d'eux-mêmes. Devant une hausse constante du nombre de nouvelles plaintes déposées au Commissariat, ce dernier est parvenu à en suivre le rythme et a même surpassé le record établi l'année dernière en fermant plus de 8 000 dossiers en 2022-2023.

Cela dit, malgré tous ces efforts exceptionnels, l'inventaire renferme toujours approximativement 3 500 dossiers de plainte, dans la mesure où les nouveaux dossiers ne font que remplacer les anciens qui ont été fermés. Sa composition le rend encore plus impressionnant, car bon nombre de ces dossiers sont très complexes et nécessitent l'attention d'un petit nombre d'enquêteurs chevronnés capables de s'attaquer à des milliers de pages et d'analyser les nombreuses exceptions invoquées.

En bref, afin d'éliminer l'inventaire d'ici la fin de mon mandat, il faudra que le Commissariat bénéficie d'un financement temporaire supplémentaire. Il a été difficile d'obtenir un tel financement par le passé, et encore cette année alors que ma demande a été refusée. De plus, selon le modèle de financement actuel, je dois soumettre mes demandes par l'intermédiaire d'un ministre dont le ministère est visé par des plaintes sur lesquelles j'enquête. Je crois fermement qu'un modèle qui permet au gouvernement au pouvoir de limiter le financement demandé par les agents du Parlement ne cadre pas avec notre rôle de surveillance. En tant qu'agente du Parlement, je rends compte directement à ce dernier, et le processus de financement du Commissariat doit refléter cette indépendance. Pour cette raison, je continuerai à réclamer un autre modèle de financement que celui qui existe à l'heure actuelle.

Depuis que j'assume les fonctions de Commissaire, j'ai constaté un déclin constant du système d'accès à l'information à un point tel qu'il n'atteint plus son but. Lors de ma comparution devant le Parlement en mai 2022, j'ai dressé un sombre portrait de cette détérioration continue.



Il y a près de 40 ans, lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* est entrée en vigueur, elle était reconnue comme un texte législatif progressiste et avant-gardiste puisqu'elle inscrivait dans le droit canadien le concept du droit d'accès. Toutefois, les gouvernements qui se sont succédé n'ont pas été en mesure d'apporter des modifications visant à la moderniser.

Il faudra attendre jusqu'en 2019 pour que d'importantes modifications y soient apportées. Même si, à l'époque, je considérais celles-ci comme un pas dans la bonne direction, il s'agissait avant tout d'une première étape. J'avais même affirmé que d'autres modifications législatives s'avèreraient nécessaires. Quatre ans plus tard, il est bien évident qu'aucune autre modification législative ne se profile à l'horizon.

Il est d'autant plus décevant de constater que le gouvernement ne considère pas le renforcement de la transparence comme une priorité, alors que son examen du système d'accès est achevé, que les fonds destinés à soutenir ce système s'amenuisent et que les engagements en faveur de la transparence ne figurent plus dans les lettres de mandat.

J'étais malgré tout satisfaite de la manière dont le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique y a réagi. L'étude subséquente qu'a entreprise ce comité sur le système d'accès et de protection des renseignements personnels m'a permis de faire connaître mon point de vue sur les problèmes qui l'affligent.

Bien que j'aie plaidé pour une action immédiate, j'ai aussi exprimé à quel point je souhaitais que l'examen tant attendu du système d'accès par le gouvernement, y compris l'examen obligatoire de la *Loi sur l'accès à l'information* elle-même, permette de remédier aux problèmes généralisés observés. Malgré les nombreuses voix d'intervenants qui se sont élevées en vue de réclamer des changements significatifs, cet examen s'est conclu par un rapport déposé en décembre, qui n'énonçait aucun engagement ferme et ne proposait aucune modification aux dispositions législatives.

À la veille du 40^e anniversaire de la *Loi*, des problèmes chroniques continuent d'affliger le système d'accès du Canada, et ce, sans solution en vue. Je continuerai donc à demander au gouvernement de prendre des mesures pour remédier à cette situation lamentable et d'accorder à l'accès à l'information l'attention dont il a tant besoin.

De même, je continuerai à réclamer une meilleure utilisation des ressources pour l'ensemble du système, ce qui comprend le domaine de la gestion de l'information, afin de veiller à ce que le droit d'accès, ce droit quasi constitutionnel, soit protégé. Pour reprendre les propos que j'ai tenus l'automne dernier lors de la conférence annuelle de l'Association canadienne d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, les Canadiens et les Canadiennes ont le droit d'accéder à l'information demandée en temps utile. Après tout, la personne qui reçoit une réponse à sa demande d'accès n'obtient pas un service du gouvernement ni ne bénéficie d'un privilège, elle exerce tout simplement son droit.

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

CAROLINE MAYNARD

Commissaire à l'information du Canada

BILAN DE L'EXERCICE 2022-2023

AVR.
2022

La difficulté d'accéder à notre mémoire collective

Le rapport spécial de la Commissaire à l'information, [Question d'accès: La difficulté d'accéder à notre mémoire collective](#), est déposé au Parlement. Il expose en détail les conclusions découlant de son enquête sur les problèmes systémiques qui touchent le traitement des demandes d'accès à l'information par Bibliothèque et Archives Canada. Il permet également d'attirer l'attention du Parlement sur deux des difficultés auxquelles fait face le système d'accès du Canada dans son ensemble : la manière dont les consultations sur les demandes d'accès sont menées entre les institutions et l'absence de cadre pangouvernemental pour la déclassification des documents.

MAI
2022

La Commissaire s'adresse aux directeurs nationaux de la recherche sur les revendications lors de leur réunion annuelle

À l'occasion de sa présentation à l'intention des directeurs nationaux de la recherche sur les revendications (*National Claims Research Directors* (NCRD)), la Commissaire fait connaître son opinion sur l'état du système d'accès du Canada, les effets de la pandémie et l'examen du système d'accès entrepris par le gouvernement fédéral. Les NCRD, organisme national composé de techniciens spécialisés gérant plus de 30 unités centralisées de recherche sur les revendications, ont pour mandat de rechercher et de produire des éléments de preuve concernant les revendications, les griefs et les litiges entre les Premières Nations et la Couronne.



Allocution devant le Parlement : Sombre portrait de l'état de l'accès

Dans le cadre d'une comparution devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI), la Commissaire explique les difficultés auxquelles fait face le système d'accès du Canada. Alors qu'elle réitère son engagement à veiller à ce que la *Loi sur l'accès à l'information* soit correctement appliquée, elle souligne le nombre record de plaintes déposées auprès du Commissariat ainsi que l'arriéré de plaintes qui ne cesse de croître, ce qui représente un défi considérable malgré les gains d'efficacité réalisés. À l'issue de cette comparution, le Comité [adopte une motion visant à mener une étude sur le système d'accès à l'information](#).

**MAI
2022**
(suite)

Nouveau Code de valeurs et d'éthique

Le Commissariat à l'information publie une version à jour de son Code de valeurs et d'éthique. Le Code se veut le fondement sur lequel repose la culture organisationnelle du Commissariat en ce qui a trait aux valeurs, à l'éthique et à la conduite de tous les employés. Il reprend les valeurs organisationnelles mises de l'avant dans le [Plan stratégique de 2020-2021 à 2024-2025](#) ainsi que les engagements de la Commissaire en matière d'équité, de diversité et d'inclusion.

**JUIN
2022**

Accès à l'information : Un jalon de l'ère numérique

La Commissaire est l'une des signataires de la déclaration des membres de la [13e séance de la Conférence internationale des commissaires à l'information](#) (ICIC). Cette déclaration incite les gouvernements à continuer d'assurer l'accès à l'information publique, « grâce à des plans de collaboration et de communication, dans le cadre desquels seront promus les principes de gouvernement ouvert, transparent et responsable ».

Le temps est venu de faire preuve de leadership en matière de demandes d'accès et de consultations

Lors de sa présentation à l'intention du Comité des sous-ministres adjoints sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, la Commissaire rappelle l'importance de faire preuve de leadership dans le domaine de l'accès à l'information. Elle aborde également la question des consultations, dont celles de longue durée qui constituent l'une des causes de retards dans le système d'accès fédéral.

[La Commissaire Maynard est nommée Commissaire à la protection de la vie privée par intérim](#)

La Commissaire à l'information est nommée Commissaire à la protection de la vie privée du Canada par intérim. C'est la première fois qu'une personne exerce à la fois les fonctions de Commissaire à l'information et de Commissaire à la protection de la vie privée à l'échelon fédéral. Elle occupe ce poste jusqu'à [la nomination du nouveau Commissaire à la protection de la vie privée](#) à la fin de juin.

**JUILL.
2022**

L'accès à l'information figure au nombre des difficultés de la fonction publique

La fonction publique fédérale se heurte à diverses difficultés alors que le pays commence à peine à se remettre de la pandémie de COVID-19. Selon un [article paru dans le National Post](#) [en anglais seulement], l'accès à l'information sert d'exemple pour illustrer l'état d'un système déjà défaillant qui ne cesse de s'aggraver. On y mentionne qu'avant la pandémie, il était difficile d'obtenir une réponse aux demandes d'accès dans un délai de 30 jours et que le défaut de s'adapter aux nouvelles réalités opérationnelles n'a fait qu'aggraver la situation. Ayant anticipé cette situation dès le début de la pandémie, [la Commissaire a prodigué aux dirigeants des conseils sur l'importance capitale de l'accès à l'information et de la gestion de l'information au cours de cette période extraordinaire.](#)

**AOÛT
2022**

Première contestation d'une ordonnance de la Commissaire par une institution

Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) dépose un avis de demande auprès de la Cour fédérale afin que cette dernière révise l'ordonnance qu'a rendue la Commissaire à l'information à son égard, à savoir de communiquer les documents à un demandeur au plus tard une certaine date. En octobre, SPAC s'est désisté de sa demande devant la Cour et a fourni les documents au demandeur.

**SEPT.
2022**

Différentes administrations aux quatre coins du pays mettent en commun leurs points de vue et leurs pratiques exemplaires

Dans le cadre de la réunion annuelle des commissaires à l'information et à la protection de la vie privée fédéraux, provinciaux et territoriaux se tenant à St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), les commissaires et les ombudsmans discutent de questions d'intérêt commun et échangent leurs points de vue sur l'état actuel de l'accès à l'information. Invités par la Commissaire Maynard, la dirigeante principale de l'information du Canada, Catherine Luelo, et des représentants d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada présentent de nouveaux outils numériques et font part de pratiques innovantes pour renforcer la capacité à répondre aux demandes d'accès et aux demandes de renseignements personnels. De plus, la Commissaire anime un groupe de discussion réunissant des utilisateurs fréquents du système d'accès, qui parlent de leurs expériences avec diverses administrations.



Appel à l'action : Les dirigeants doivent assumer un rôle actif afin de protéger le droit d'accès

La Commissaire s'adresse aux membres du Comité consultatif sur la gestion de la fonction publique et fait le point sur l'état du système d'accès du Canada. Elle salue les quelques institutions qui respectent leurs obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et fait l'éloge des dirigeants qui veillent à ce que la population canadienne reçoive des réponses aux demandes dans les délais prescrits. Elle rappelle aux membres de ce comité de sous-ministres qu'ils ont la responsabilité de faire comprendre aux fonctionnaires que l'accès à l'information n'est pas une distraction par rapport à d'autres responsabilités. Bien au contraire, elle fait partie intégrante de leur travail.

Semaine du droit à l'information : Les dirigeants doivent être tenus responsables en matière d'accès à l'information

Dans sa [déclaration annuelle](#) qui souligne la [Semaine du droit à l'information](#), la Commissaire déplore un manque de progrès visant à accroître la transparence et incite les dirigeants à multiplier leurs efforts et à veiller à ce que leur institution considère l'accès à l'information comme une responsabilité collective.

**SEPT.
2022**
(suite)

La communauté de l'AIPRP renforce la confiance du public dans les institutions

Dans le cadre d'une présentation à l'intention des membres de la communauté de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) à l'occasion de la Journée internationale de l'accès universel à l'information, la Commissaire leur rappelle le rôle essentiel qu'ils occupent, à savoir d'aider les Canadiens et les Canadiennes à comprendre comment leur gouvernement prend ses décisions et de renforcer la confiance du public dans les institutions fédérales. Elle annonce aussi les lauréats de 2022 du [Prix de la Commissaire à l'information](#), décerné à l'équipe de l'AIPRP de Santé Canada et de l'Agence de santé publique du Canada ainsi qu'à la Direction de l'AIPRP de la Défense nationale, qui ont apporté des changements favorables au sein de leur institution respective.

**OCT.
2022**

Le Comité ETHI entame son étude du système d'accès et de protection des renseignements personnels

À la suite d'une motion adoptée en mai, le Comité ETHI entame son [étude du système d'accès et de protection des renseignements personnels](#) en invitant [la Commissaire à comparaître une seconde fois cette année](#). Durant son allocution, elle évoque les [observations qu'elle a formulées en janvier 2021](#) dans le cadre de l'[examen du système d'accès à l'information, entrepris par le gouvernement](#), et insiste sur le fait que le respect de la *Loi*, telle qu'elle existe actuellement, serait une première étape dans l'amélioration de ce système.

Le système de droit à l'information du Canada fait l'objet d'une enquête

De nombreux intervenants attirent l'attention sur différentes difficultés auxquelles se heurte le système, ce qui pousse le *Globe and Mail* à [entreprendre une enquête](#) [en anglais seulement] en ce sens. Il estime que le système est dysfonctionnel et affirme que les retards, les coûts, le recours excessif au caviardage, le manque de divulgation proactive, de même que les dirigeants politiques qui ne considèrent pas l'accès à l'information comme étant une priorité, sont tous des facteurs qui contribuent à la paralysie du système d'accès.

Appel lancé en faveur de réformes législatives et davantage de ressources et de leadership

La Commissaire s'entretient, à titre d'invitée, avec Michael Geist dans le cadre de son [balado Law Bytes](#) [en anglais seulement]. Elle profite de l'occasion pour continuer de réclamer un changement dans la manière dont le gouvernement fédéral gère l'accès à l'information.

**OCT.
2022**
(suite)

La transformation numérique : Difficultés et occasions touchant l'accès à l'information

La Commissaire rencontre les membres du Conseil des dirigeants principaux de l'information pour discuter du recours à la transformation numérique pour régler certains problèmes dans le système d'accès ainsi que des difficultés auxquelles se heurtent les petites organisations, comme le Commissariat, en matière de gestion de l'information et de technologies de l'information.

**NOV.
2022**

Le point de vue des responsables de réglementation

La Commissaire Maynard participe au groupe de discussion « Regulator's Perspective », en compagnie des commissaires à l'information et à la protection de la vie privée à l'échelle du pays, dans le cadre du symposium de l'Association du Barreau canadien tenu en ligne sur l'accès à l'information et le droit de la protection de la vie privée. Le groupe discute des derniers développements et des questions critiques dans la réglementation canadienne de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

Défendre le droit d'accès à l'information : Le point de vue de la Commissaire

Lors d'un [discours](#) prononcé dans le cadre de la conférence annuelle de l'Association canadienne d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, la Commissaire aborde les importantes répercussions de la pandémie mondiale sur les institutions fédérales et le Commissariat dans le domaine du droit d'accès. Elle rappelle à l'auditoire que les Canadiens et les Canadiennes méritent d'avoir accès à l'information recherchée en temps opportun. Ils ne devraient pas tolérer une situation où leurs institutions ne respectent pas la loi.

**DÉC.
2022**

Préoccupations formulées au sujet du rapport du gouvernement sur l'examen de l'accès à l'information

Dans une [déclaration](#) publiée à la suite du dépôt au Parlement du rapport du gouvernement du Canada sur l'[examen de l'accès à l'information](#), la Commissaire se dit très déçue que ce rapport n'inclue pas de propositions concrètes visant à apporter les changements nécessaires à la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle incite le gouvernement à agir sans plus attendre afin de mettre en place une véritable réforme du système d'accès à l'information.

**JANV.
2023**

L'Heure de la Commissaire : Rassemblement populaire tenu au Commissariat

Le Commissariat entame la nouvelle année civile en tenant sa réunion mensuelle, l'Heure de la Commissaire. Ces rencontres de tout le personnel, dont 75 % sont virtuelles, ont pour objectif d'informer les employés des nouveaux développements et de leur donner l'occasion de parler directement avec la Commissaire dans un contexte de travail hybride.

**FÉVR.
2023**

La Commissaire s'entretient avec la greffière du Conseil privé

La Commissaire s'entretient avec Janice Charette, greffière du Conseil privé. Elles discutent de la nécessité d'un leadership ferme en matière d'accès dans l'ensemble de la fonction publique, y compris la nécessité de réduire au minimum les consultations entre les institutions afin de diminuer les retards dans les réponses aux demandes.

**MARS
2023**

Devant le Comité ETHI

La Commissaire comparaît devant le Comité ETHI pour une seconde fois dans le cadre de [l'étude actuelle du système d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels](#). En plus de faire connaître son opinion sur le rapport final du gouvernement sur l'examen du système d'accès, elle aborde les questions de financement et d'indépendance des agents du Parlement ainsi que le 40e anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, en juillet 2023, une occasion pour laquelle il y a « peu de raisons de célébrer ».

Les responsables de réglementation se réunissent à l'occasion du *Privacy and Data Governance Congress*

La Commissaire participe à la table ronde « [Regulators Roundtable](#) » [en anglais seulement] lors de l'édition de 2023 du *Privacy and Data Governance Congress*. Elle fait part de ses réflexions sur les problèmes actuels et futurs en matière d'accès à l'information, lesquels se répercutent sur la législation et les pratiques au Canada.

ANNÉE CHARGÉE SUR LE PLAN DES ENQUÊTES

Une forte augmentation du nombre de plaintes reçues et de dossiers de plainte fermés

En 2022-2023, le Commissariat à l'information a connu une autre année record comparativement à l'exercice précédent, notamment par une hausse de 7 % au chapitre des plaintes enregistrées et une hausse remarquable de 19 % au chapitre des dossiers de plainte fermés, ce qui correspond à 8 089 dossiers fermés.

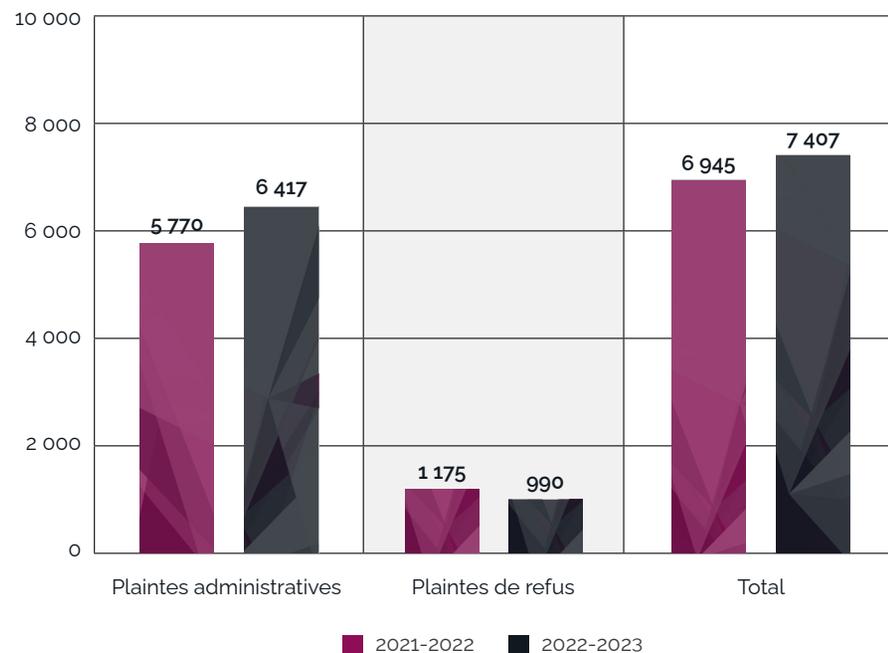
Depuis le début du mandat de la Commissaire le 1er mars 2018, le nombre annuel de plaintes reçues par le Commissariat a augmenté de 185 %, alors que le nombre de dossiers de plainte fermés chaque année a augmenté de 310 %.

Le Commissariat enquête sur les plaintes des personnes qui font des demandes d'accès et estiment que les institutions n'ont pas respecté leurs droits en vertu de la *Loi*.

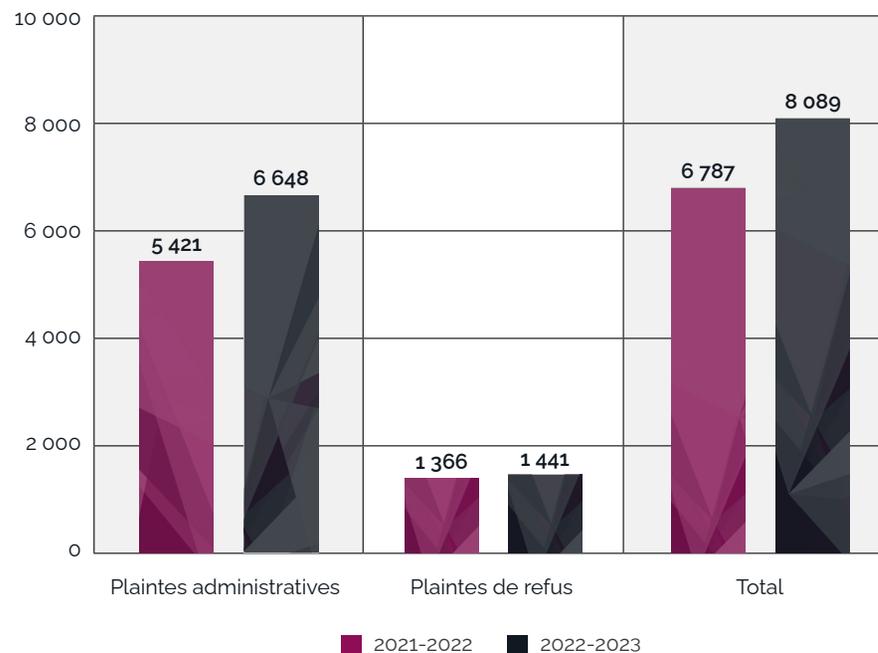
Les **plaintes administratives** ont généralement trait aux institutions qui prorogent ou retardent les délais de réponse des demandes d'accès. Les parties plaignantes n'ont pas encore reçu de réponse à leur demande.

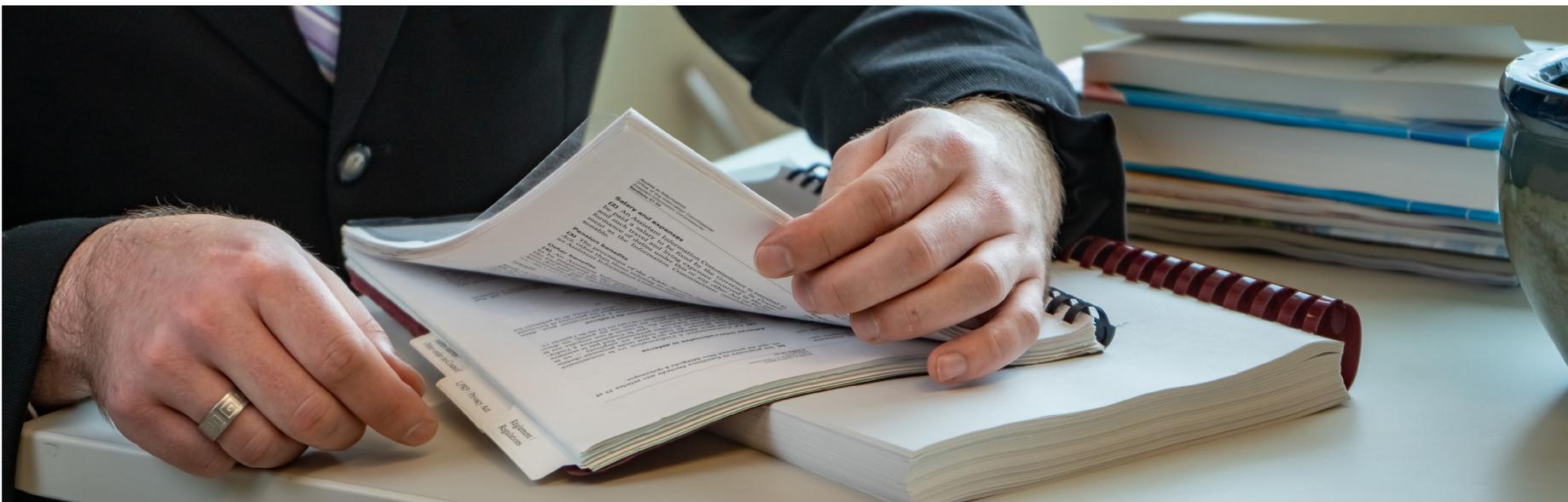
Les **plaintes de refus** concernent les institutions qui invoquent des exceptions ou des exclusions en vertu de la *Loi* pour refuser de communiquer des renseignements. Les parties plaignantes ne sont pas convaincues d'avoir reçu tous les renseignements auxquels elles avaient droit en vertu de la *Loi*.

Plaintes enregistrées

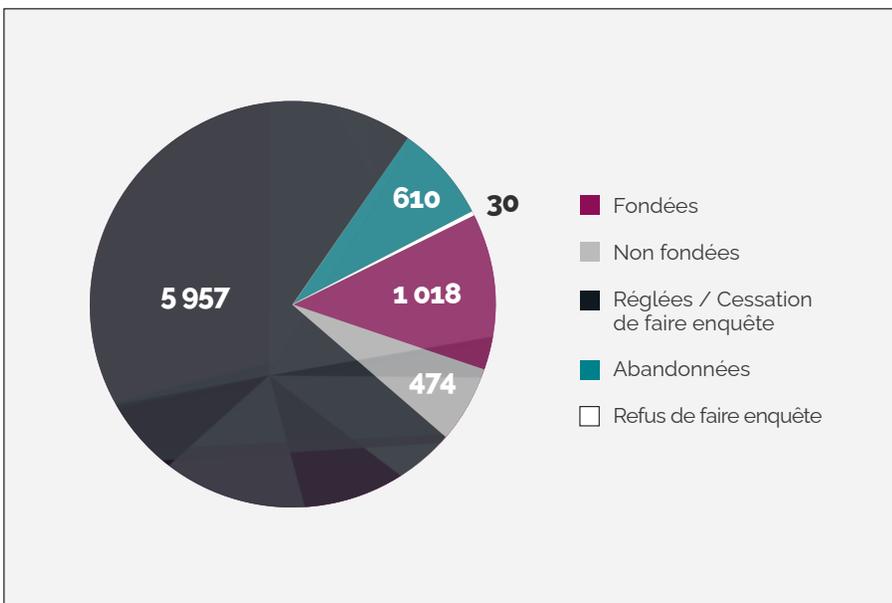


Dossiers de plainte fermés





Résultats des plaintes en 2022-2023



RÉSULTATS	2021-2022		2022-2023	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Fondées	934	14 %	1 018	12 %
Non fondées	522	8 %	474	6 %
Réglées / Cessation de faire enquête	4 854	71 %	5 957	74 %
Abandonnées	477	7 %	610	8 %
Refus de faire enquête	0	0 %	30	0,40 %
TOTAL	6 787	100 %	8 089	100 %

TRAITEMENT DES PLAINTES EN 2022-2023

	Plaintes actives en 2022-2023			Enquêtes terminées en 2022-2023			Résultats					
	Plaintes actives le 1er avril 2022	Plaintes enregistrées entre le 1er avril 2022 et le 31 mars 2023	Total	Plaintes enregistrées avant le 1er avril 2022	Plaintes enregistrées entre le 1er avril 2022 et le 31 mars 2023	Total	Fondées	Non fondées	Abandonnées	Réglées / Cessation de faire enquête	Refus de faire enquête	Total
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada	652	4 685	5 337	590	3 807	4 397	69	78	177	4 060	13	4 397
Agence des services frontaliers du Canada	658	613	1 271	487	365	852	41	10	18	783	0	852
Gendarmerie royale du Canada	349	479	828	268	291	559	101	25	32	399	2	559
Agence du revenu du Canada	218	199	417	142	81	223	61	26	44	90	2	223
Bureau du Conseil privé	237	172	409	112	91	203	62	70	26	44	1	203
Défense nationale	111	146	257	83	70	153	58	18	22	54	1	153
Bibliothèque et Archives Canada	266	126	392	123	35	158	102	1	11	44	0	158
Affaires mondiales Canada	111	84	195	82	22	104	20	11	32	41	0	104
Service correctionnel du Canada	95	61	156	75	30	105	40	13	4	45	3	105
Santé Canada	64	59	123	40	14	54	8	4	14	28	0	54
Emploi et Développement social Canada	51	55	106	35	23	58	23	7	9	19	0	58
Transports Canada	104	51	155	59	14	73	30	10	5	28	0	73
Ministère de la Justice Canada	99	49	148	67	14	81	17	26	22	16	0	81
Environnement et Changement climatique Canada	71	47	118	63	36	99	32	5	19	43	0	99
Innovation, Sciences et Développement économique Canada	59	38	97	43	13	56	34	2	11	9	0	56
Services aux Autochtones Canada	44	36	80	26	15	41	16	2	12	10	1	41
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	28	36	64	26	15	41	9	14	8	9	1	41
Services publics et Approvisionnement Canada	133	36	169	50	12	62	27	5	6	24	0	62
Sécurité publique Canada	21	34	55	17	17	34	8	8	4	14	0	34
Patrimoine canadien	22	32	54	14	20	34	6	10	8	10	0	34
Ministère des Finances Canada	55	27	82	49	9	58	17	14	11	16	0	58
Agence de la santé publique du Canada	33	23	56	28	10	38	10	5	8	15	0	38
Pêches et Océans Canada	50	21	71	35	12	47	15	5	12	13	2	47
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	17	21	38	16	15	31	14	0	3	13	1	31
Service canadien du renseignement de sécurité	54	21	75	38	13	51	6	23	13	9	0	51
Sous-total	3 602	7 152	10 752	2 568	5 044	7 612	826	392	531	5 836	27	7 612
Autres institutions	538	255	794	379	98	477	192	82	79	121	3	477
Total	4 140	7 407	11 546	2 947	5 142	8 089	1 018	474	610	5 957	30	8 089

EXAMEN APPROFONDI DE L'INVENTAIRE

À son arrivée au Commissariat à l'information, la Commissaire Maynard avait comme priorité de s'attaquer à l'inventaire des dossiers de plainte dont elle avait hérité, tout en continuant à enquêter sur les nouvelles plaintes.

Au 31 mars 2023, le Commissariat a fermé une grande majorité des quelque 3 500 dossiers de plainte qui existaient au début du mandat de la Commissaire, grâce aux efforts de ses enquêteurs ainsi qu'aux outils et processus mis en place. Comme mentionné dans un [discours prononcé en novembre dernier dans le cadre de la conférence annuelle de l'Association canadienne d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels](#), la Commissaire s'est engagée à faire le nécessaire pour régler ces dossiers de plainte avant la fin de son mandat.

Au 1er avril 2023, l'inventaire du Commissariat renfermait 3 472 plaintes.

Au cours de l'exercice 2022-2023, le Commissariat a réussi à réduire son inventaire de 16 %, en dépit d'une année record en matière de nouvelles plaintes enregistrées.

Un inventaire en constante évolution : De 2019 à 2023

Plaintes répertoriées en fonction de l'exercice au cours duquel elles ont été enregistrées





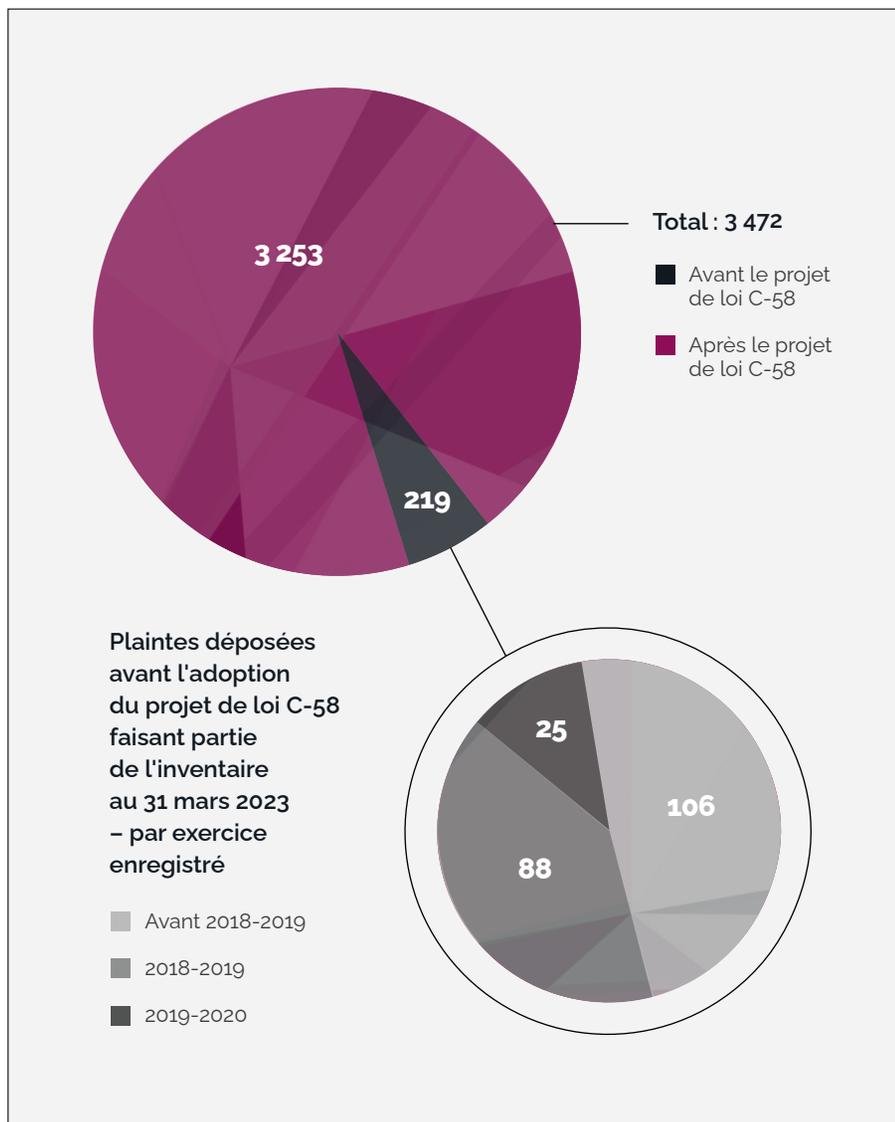
Un inventaire complexe et varié

Environ 4 % de toutes les demandes d'accès présentées font l'objet d'une plainte déposée au Commissariat. Alors que le nombre de demandes augmente, le nombre de plaintes augmente lui aussi d'une manière proportionnelle. L'inventaire comprend une grande variété de plaintes (p. ex. des plaintes de fonctionnaires fédéraux souhaitant avoir accès à leur dossier d'employé, des plaintes relatives aux dossiers d'immigration ou aux dossiers d'impôt, etc.).

Elles sont nombreuses à poser des défis uniques de par leur nature :

- **Certains dossiers de plainte visent des dizaines de milliers de pages, et de nombreuses exceptions sont invoquées.** Le nombre de documents à examiner, le nombre de questions à évaluer ainsi que l'exhaustivité et la qualité des renseignements fournis sont tous des facteurs susceptibles d'influer sur la durée d'une enquête.
- **Certaines personnes déposent un grand nombre de plaintes qui se comptent souvent par dizaines, voire par centaines.** L'équipe chargée des enquêtes ne peut donner la priorité aux dossiers d'un petit nombre d'individus afin de ne pas alourdir la tâche des institutions ou des autres parties plaignantes au moment d'obtenir leurs observations. Par conséquent, les dossiers des parties plaignantes ayant déposé un grand nombre de plaintes peuvent demeurer dans l'inventaire plus longtemps.
- **De nombreuses plaintes concernent des renseignements de tiers.** La *Loi sur l'accès à l'information* exige que le Commissariat consulte tous les tiers concernés par une plainte. Ce long processus peut comporter son lot de difficultés, comme le montre [un récent compte rendu relatif à une enquête menée sur une plainte déposée contre Innovation, Sciences et Développement économique Canada](#); il a fallu consulter pas moins de 12 tiers.
- **Bon nombre de plaintes nécessitent l'analyse de renseignements hautement techniques et sensibles.** Le Commissariat mène des enquêtes qui demandent une analyse minutieuse des renseignements pouvant avoir des conséquences en matière de sécurité nationale et/ou de défense du Canada, ou portant sur des renseignements hautement techniques. Par exemple, le Commissariat a récemment terminé une enquête sur un [cas où les documents liés à la défaillance du système MCAS de l'aéronef du Boeing 737 Max, laquelle avait entraîné de multiples accidents](#), n'avaient pas été communiqués par Transports Canada.
- **Seuls les enquêteurs ayant la cote de sécurité appropriée peuvent mener des enquêtes sur certaines plaintes.** Il arrive aussi que, en raison de la classification de sécurité et de la sensibilité des documents, seul un nombre limité d'enquêteurs dispose de la cote de sécurité appropriée pour les examiner, ce qui complique encore plus le déroulement des enquêtes sur de tels dossiers.

Plaintes déposées avant l'adoption du projet de loi C-58 faisant partie de l'inventaire au 31 mars 2023



Grâce aux modifications apportées à la *Loi sur l'accès à l'information*, lesquelles sont entrées en vigueur en juin 2019 (projet de loi C-58), la Commissaire s'est vu conférer de nouvelles responsabilités et de nouveaux pouvoirs, dont celui d'ordonner aux institutions de communiquer des documents à l'issue d'une enquête lorsqu'elle conclut que la plainte est fondée.

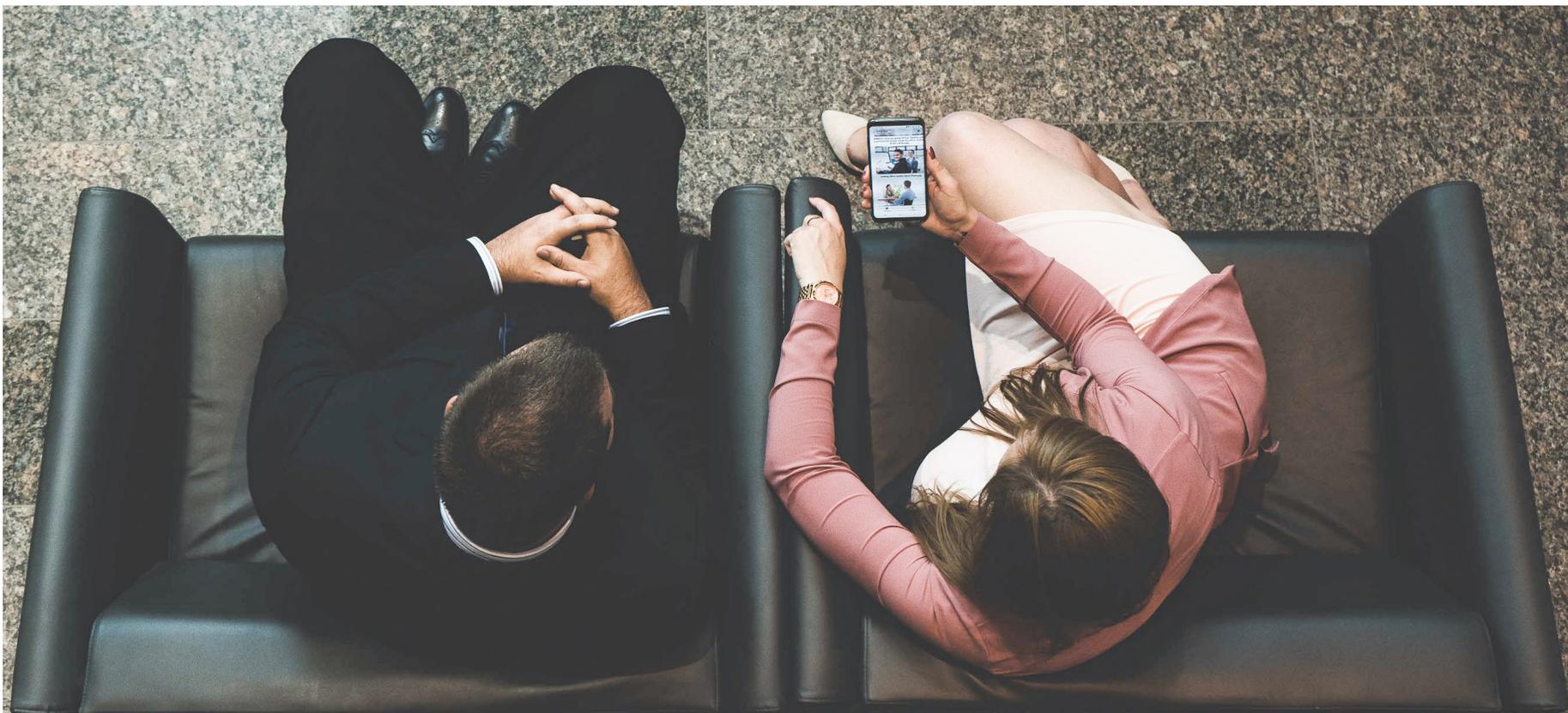
Quant aux plaintes enregistrées avant l'adoption de ce projet de loi, la Commissaire peut uniquement formuler des recommandations, qui, contrairement aux ordonnances, ne sont pas contraignantes pour l'institution.

L'attribution des plaintes aux enquêteurs

Le Commissariat dispose d'un nombre limité d'enquêteurs pouvant traiter à eux seuls un nombre limité de plaintes simultanément. Les plaintes demeurent dans l'inventaire jusqu'à ce que des enquêteurs puissent s'en occuper. Quand la charge de travail de tous les enquêteurs est complète, cela occasionne des retards dans l'attribution des plaintes.

Le Commissariat a adopté une approche équilibrée relativement à l'attribution des plaintes, de sorte à réaliser des progrès dans chaque segment de l'inventaire. Ainsi, les enquêteurs se voient attribuer de vieux et de nouveaux dossiers, en fonction de différents facteurs :

- le domaine d'expertise requis;
- le degré de complexité;
- le type de plainte;
- les contraintes de la charge de travail;
- les commentaires des parties plaignantes;
- le caractère urgent de l'information demandée.



REGARD SUR LE TRAITEMENT DES PLAINTES : LES CINQ PRINCIPALES INSTITUTIONS

En 2022-2023, le Commissariat à l'information a reçu le plus grand nombre de plaintes contre les cinq institutions suivantes : Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC), l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), l'Agence du revenu du Canada (ARC) et le Bureau du Conseil privé (BCP). Il n'est pas surprenant que ces institutions fédérales reçoivent un grand nombre de demandes d'accès.

IRCC

ASFC

GRC

ARC

BCP

La présente section contient des informations détaillées sur chacune de ces institutions. Les données relatives aux demandes d'accès **ne vont pas au-delà de l'exercice 2021-2022**, car les rapports statistiques de l'exercice 2022-2023 n'ont pas encore été publiés.

Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada

En 2022-2023, le Commissariat a continué de recevoir un nombre élevé de plaintes contre IRCC, soit 4 658 plaintes enregistrées. Cela représente une hausse de 12 % comparativement à 2021-2022.

Depuis au moins 2019-2020, les plaintes déposées contre IRCC continuent de représenter plus de la moitié des plaintes enregistrées chaque année par le Commissariat. Après avoir atteint un taux record de 70 % en 2019-2020, ces plaintes ont toujours représenté environ 60 % du total des plaintes enregistrées. La grande majorité d'entre elles sont des plaintes liées à un retard ayant trait à des dossiers d'immigration des clients.

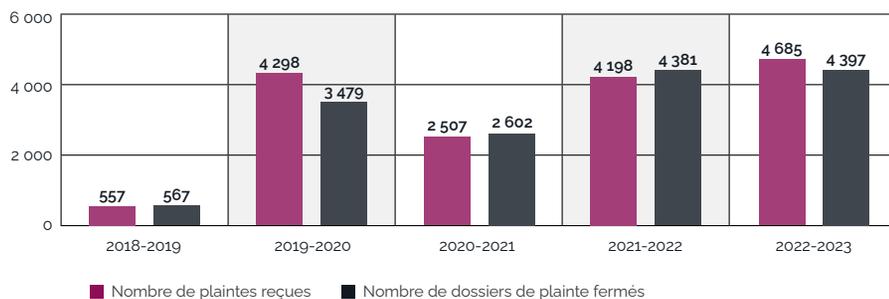
En mai 2021, la Commissaire a déposé un [rapport spécial au Parlement](#), qui présente les résultats de son enquête sur les problèmes systémiques ayant une incidence sur le traitement des demandes d'accès par IRCC. L'enquête systémique a confirmé que le nombre extraordinairement élevé de demandes de même que le nombre également élevé de plaintes découlent directement du fait que les demandeurs ou leurs représentants sont incapables d'obtenir, par d'autres moyens, l'information qu'ils recherchent au sujet des dossiers d'immigration. Comme le démontrent les résultats de l'enquête, le système d'accès n'est pas le moyen le plus efficace pour fournir aux immigrants éventuels l'information dont ils ont besoin.

Deux ans plus tard, malgré tous les efforts d'innovation déployés par l'équipe de l'AIPRP à IRCC, le nombre de demandes d'accès reçues et le nombre de plaintes déposées qui le concernent ne diminuent pas. Il semblerait que plusieurs des engagements pris par IRCC suivent leur cours sans que des délais concrets aient été fixés pour leur réalisation. IRCC n'a toujours pas proposé d'autres moyens aux demandeurs pour qu'ils aient accès à l'information recherchée.

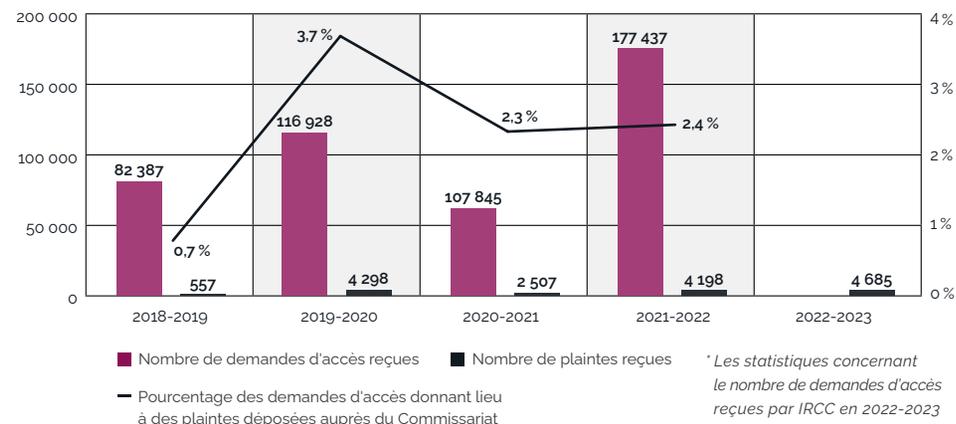
Les quelques plaintes de refus déposées auprès du Commissariat suggèrent qu'IRCC ne se prévaut pas des exceptions outre mesure et que l'information recherchée est généralement accessible sur demande. Ainsi, afin de remédier à cette situation, il convient de trouver une solution intégrée aux activités d'IRCC plutôt que de continuer à recourir au système d'accès.

Manifestement, deux ans après la tenue de l'enquête systémique sur IRCC, il reste énormément de travail à accomplir.

IRCC - plaintes reçues et dossiers de plainte fermés (sur une période de cinq exercices)



Nombre de demandes d'accès reçues par IRCC comparativement au nombre de plaintes déposées auprès du Commissariat (exercices 2018-2019 à 2021-2022)



* Les statistiques concernant le nombre de demandes d'accès reçues par IRCC en 2022-2023 ne sont pas disponibles.

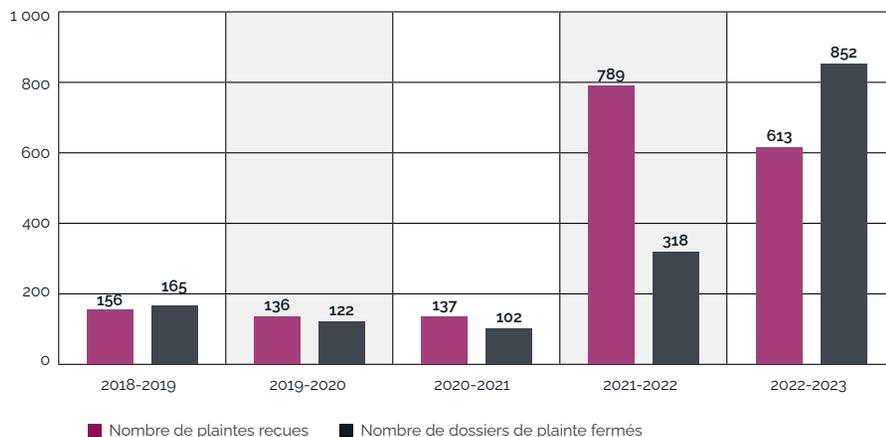
Agence des services frontaliers du Canada

Depuis le 1er avril 2021, le Commissariat observe une hausse substantielle des plaintes administratives déposées contre l'ASFC, selon lesquelles cette dernière ne répond pas aux demandes d'accès dans les délais prévus par la *Loi*. Les demandes en question concernent principalement les dossiers d'immigration des clients. Cette hausse a un effet néfaste sur la capacité de l'ASFC à traiter les plaintes de refus, ce qui se traduit par un arriéré grandissant.

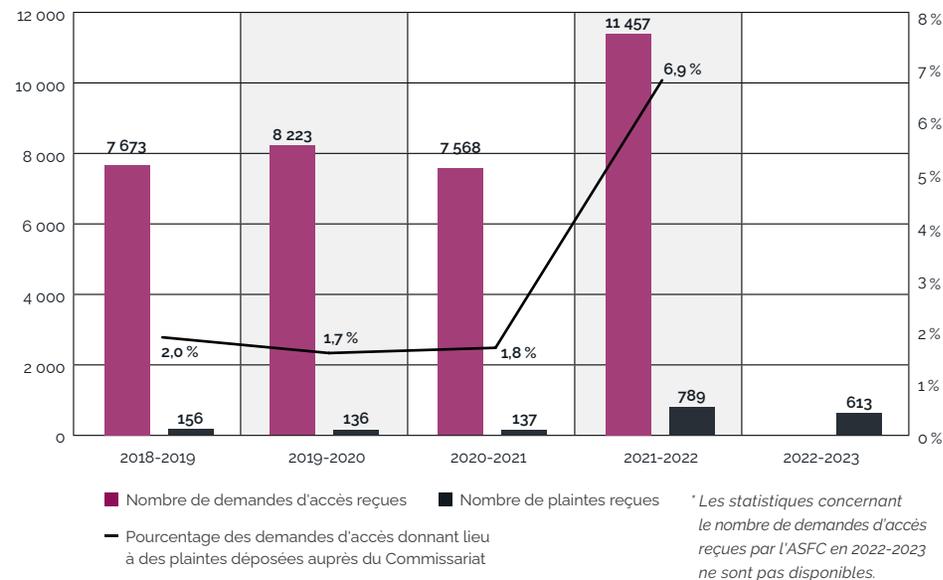
Pour mieux comprendre la cause de cette augmentation et formuler d'éventuelles recommandations, la Commissaire a entrepris, en février 2023, une enquête systémique sur le traitement, par l'ASFC, des demandes d'accès visant des dossiers d'immigration, pour la période du 1er avril 2021 au 31 décembre 2022. Elle prévoit de publier le compte rendu s'y rapportant en 2023-2024.

En 2021-2022, l'ASFC a reçu 8 136 demandes d'accès et de demandes de renseignements personnels relatives à des dossiers d'immigration des clients, ce qui représente une hausse de 65 % comparativement à l'année précédente.

ASFC – plaintes reçues et dossiers de plainte fermés (sur une période de cinq exercices)



Nombre de demandes d'accès reçues par l'ASFC comparativement au nombre de plaintes déposées auprès du Commissariat (exercices 2018-2019 à 2021-2022)



Gendarmerie royale du Canada

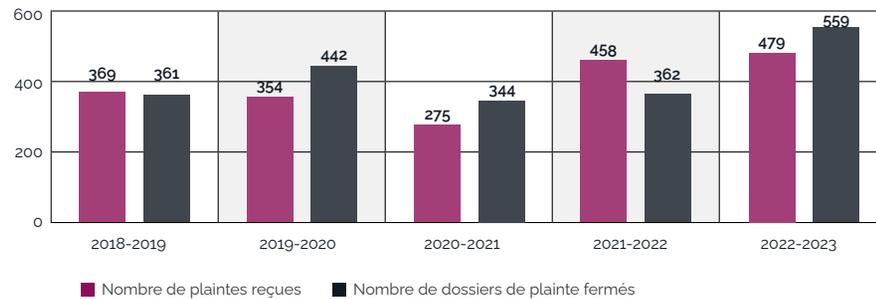
Le Commissariat reçoit chaque année un nombre constant de plaintes déposées contre la GRC, lesquelles se rapportent généralement à des dossiers d'enquête relatifs aux exceptions qui concernent les renseignements personnels et l'application de la loi.

En 2022-2023, d'importantes améliorations ont été apportées afin de traiter ces plaintes – le nombre de dossiers de plainte fermés ayant augmenté de 54 % comparativement à l'exercice précédent. Ces progrès ont contribué à réduire le nombre de plaintes non réglées contre cette institution.

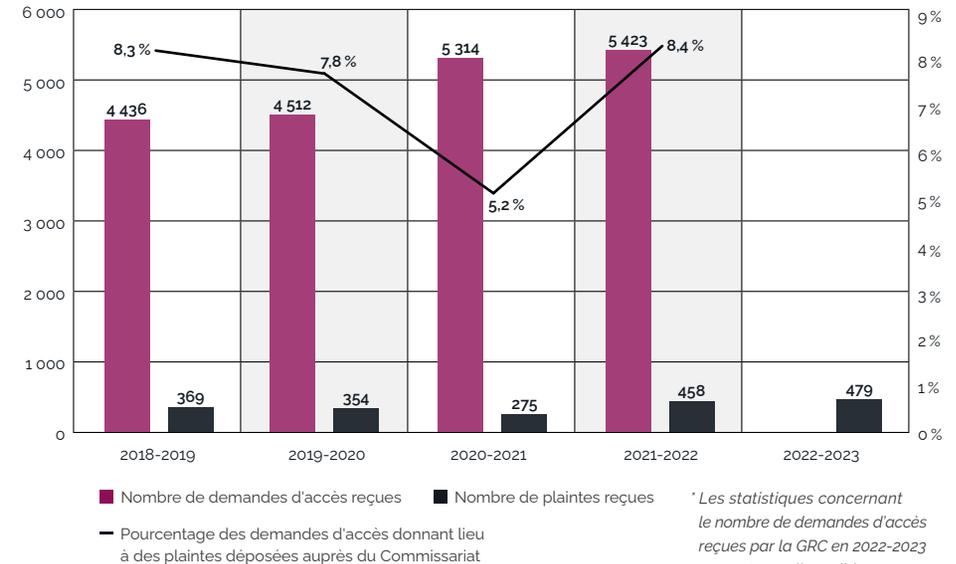
Cette année, la Commissaire a publié deux comptes rendus concernant la GRC. Dans le cas du [premier compte rendu](#), il s'agit d'une plainte selon laquelle la GRC n'a pas effectué une recherche raisonnable en vertu de la *Loi* lorsqu'elle a répondu à une demande d'accès visant des documents relatifs au dossier « E Norther » de la GRC. Ce compte rendu comporte une ordonnance de la Commissaire. Dans le cas du [second compte rendu](#), il s'agit d'une plainte qui s'inscrit dans le cadre de l'alinéa 30(1)a) de la *Loi*, qui a été jugée non fondée. La partie plaignante alléguait que la GRC n'avait pas effectué une recherche raisonnable lorsqu'elle a répondu à une demande d'accès visant le montant total versé annuellement par la GRC relativement à des cas de harcèlement sexuel ou d'agression sexuelle de 2009 à 2020.

À la suite d'une [enquête systémique sur la GRC](#), entreprise par la Commissaire, en 2020, l'institution a élaboré une [stratégie et un plan d'action](#) afin de moderniser son programme d'AIPRP, lequel devait être mis en œuvre sur une période de cinq ans.

GRC - plaintes reçues et dossiers de plainte fermés (sur une période de cinq exercices)



Nombre de demandes d'accès reçues par la GRC comparativement au nombre de plaintes déposées auprès du Commissariat (exercices 2018-2019 à 2021-2022)



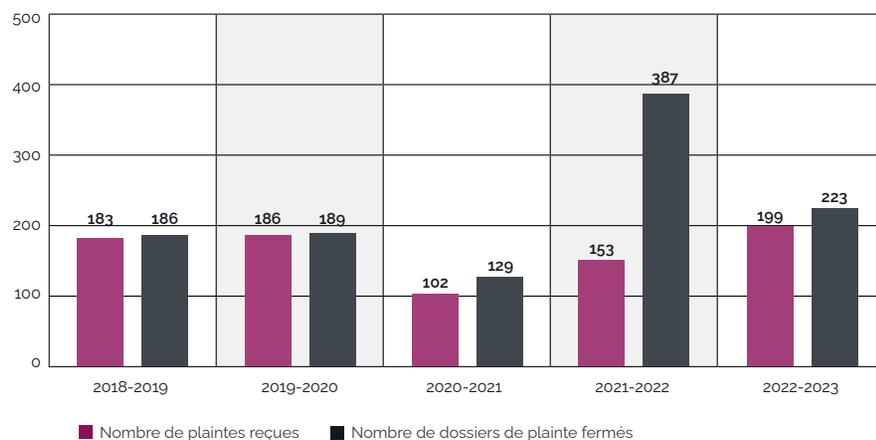
Agence du revenu du Canada

Le nombre de plaintes déposées contre l'ARC est demeuré stable au fil des ans. La plupart concernent des demandes visant des dossiers d'impôt faisant l'objet d'une vérification. Ces types de plaintes concernent généralement l'application d'exceptions telles que l'alinéa 16(1)c) (exception limitée dans le temps, une communication supplémentaire est possible une fois la vérification terminée) ou l'article 24 (exception obligatoire lorsque les renseignements n'appartiennent pas au contribuable). Un grand nombre de demandes portent aussi sur des dossiers d'employés, des renseignements relatifs à certains griefs et des questions de relations de travail.

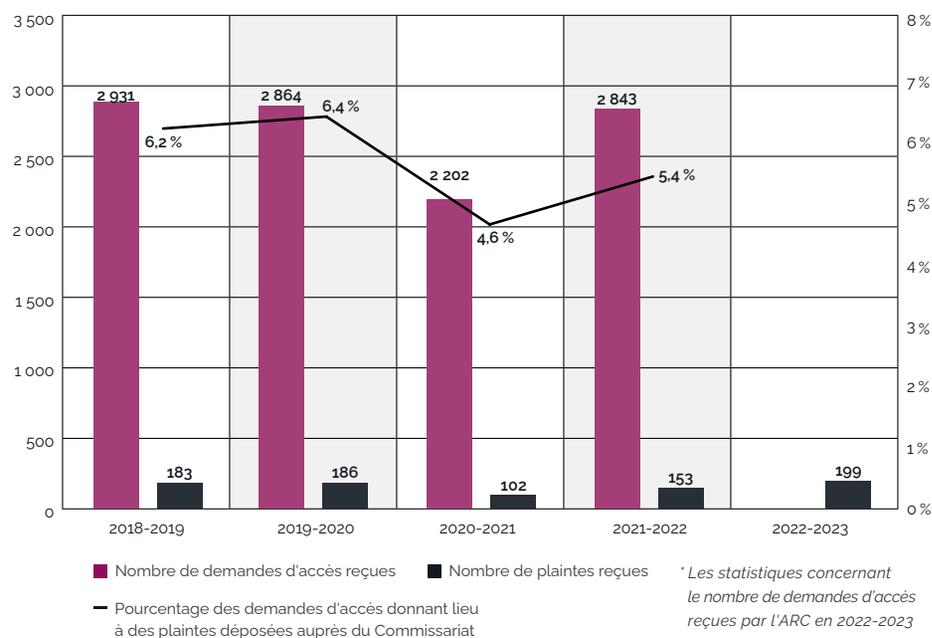
Cette année, la Commissaire a publié un [compte rendu](#) concernant l'ARC. La partie plaignante alléguait que l'ARC avait erronément refusé de communiquer des renseignements en réponse à une demande d'accès visant la base de données de la Subvention salariale d'urgence du Canada pour toutes les sociétés bénéficiaires. La plainte a été jugée non fondée.



ARC - plaintes reçues et dossiers de plainte fermés
(sur une période de cinq exercices)



Nombre de demandes d'accès reçues par l'ARC comparativement au nombre de plaintes déposées auprès du Commissariat (exercices 2018-2019 à 2021-2022)



* Les statistiques concernant le nombre de demandes d'accès reçues par l'ARC en 2022-2023 ne sont pas disponibles.

Bureau du Conseil privé

Au cours des cinq dernières années, le nombre de plaintes contre le BCP s'est accru. Malgré d'importants efforts de la part de son unité de l'AIPRP, ce nombre ne cesse d'augmenter dans l'inventaire du Commissariat.

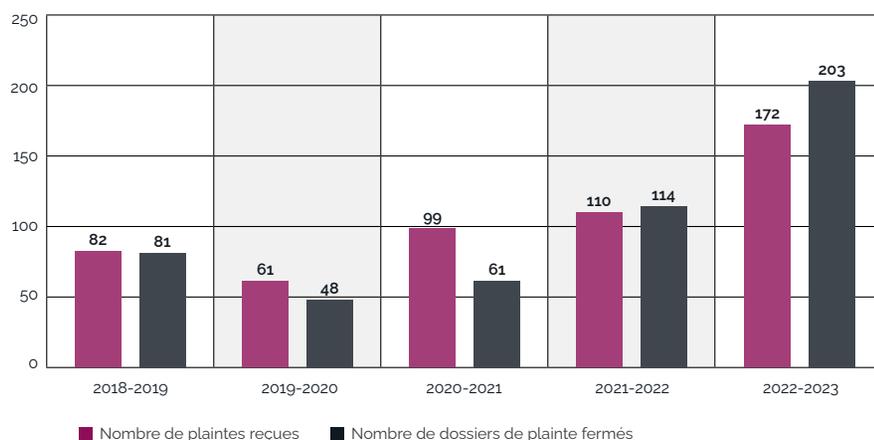
De nombreux documents doivent être examinés pour vérifier s'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet. En 2022-2023, le BCP a fait l'objet d'un très grand nombre de plaintes concernant la prorogation de délai prise pour effectuer ces examens, comparativement aux années précédentes.

Parmi les difficultés rencontrées par le BCP figure le nombre de documents historiques qu'il a décidé de ne pas transférer à BAC et qu'il doit maintenant traiter en réponse à des demandes et à des plaintes. Les longs délais associés au traitement des documents historiques par le BCP ont fait en sorte que ces plaintes demeurent dans l'inventaire du Commissariat assez longtemps. Près de la moitié des dossiers les plus anciens dans l'inventaire concernent des plaintes déposées contre le BCP.

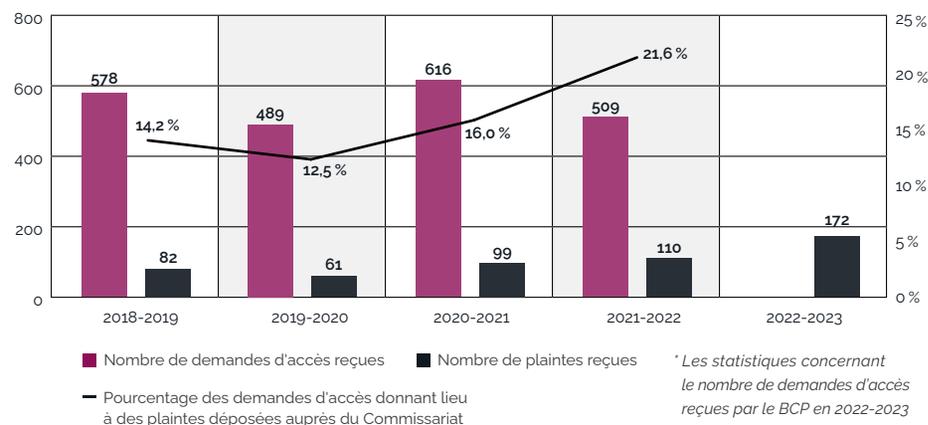
Les hauts fonctionnaires du BCP doivent faire preuve de leadership et d'un véritable engagement pour remédier à une situation où les parties plaignantes attendent depuis des années le règlement de leur plainte. Un système de déclassification est aussi indispensable pour faciliter la bonne gestion des documents historiques.



BCP - plaintes reçues et dossiers de plainte fermés (sur une période de cinq exercices)



Nombre de demandes d'accès reçues par le BCP comparativement au nombre de plaintes déposées auprès du Commissariat (exercices 2018-2019 à 2021-2022)



* Les statistiques concernant le nombre de demandes d'accès reçues par le BCP en 2022-2023 ne sont pas disponibles.

NOS ENQUÊTES ONT MENÉ À DES COMMUNICATIONS DE DOCUMENTS HISTORIQUES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

Chaque année, le Commissariat mène un nombre important d'enquêtes concernant des documents historiques en matière de sécurité nationale. Elles ont permis de constater que les caviardages effectués en vertu de [l'article 15 de la Loi](#) sont souvent appliqués très largement et qu'ils reposent sur la classification du document plutôt que sur son contenu.

Il est souvent plus difficile d'avoir accès aux documents associés à ce type de plaintes, de les traiter et de les examiner, car, dans la plupart des cas, leur classification n'a pas été révisée ou réduite depuis leur création. Cela ralentit inévitablement le processus d'enquête.

En 2022-2023, les enquêtes ont donné lieu à de nombreuses communications de documents. En voici quelques exemples :

1. **L'opération Featherbed**, un programme mené par le Service de sécurité de la GRC, dont le but était de découvrir les personnes travaillant pour le gouvernement qui divulguaient ou étaient susceptibles de divulguer des renseignements classifiés à l'Union soviétique. Les dossiers du Service de sécurité de la GRC datant des années 1940 à 1970 contiennent le nom de nombreuses cibles d'enquête, dont des hauts fonctionnaires canadiens proches des membres du Cabinet ou du premier ministre.

Des préoccupations concernant cette opération ont été soulevées devant la Commission d'enquête sur certaines activités de la GRC (aussi connue sous le nom de « commission McDonald »). Elles ont probablement joué un rôle dans la décision de mettre fin au Service de sécurité et de créer le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) – un événement majeur dans l'histoire du Canada.

Le Commissariat a entrepris des recherches approfondies sur l'accès du public aux renseignements relatifs à l'opération Featherbed et à ses cibles, ce qui a donné lieu à deux importantes communications supplémentaires de la part du SCRS.

2. BAC a appliqué l'article 15 de la *Loi* pour refuser la communication de plans, d'opérations ainsi que de **renseignements relatifs à la défense de l'Arctique, qui datent des années 1980.**

Toutefois, le [Commissariat a fourni à BAC des éléments de preuve selon lesquels le Canada et les États-Unis avaient déjà communiqué une grande quantité de renseignements historiques similaires en matière de sécurité nationale](#). Même si BAC a maintenu que les renseignements caviardés étaient encore considérés comme sensibles, elle n'a pas expliqué comment la communication supplémentaire des renseignements nuirait à la sécurité nationale ou à la défense du Canada.

La Commissaire a recommandé au ministre du Patrimoine canadien de communiquer les documents pertinents dans leur intégralité, et ce dernier a accepté d'y donner suite. Il s'agit d'une communication d'importance qui a des répercussions sur plusieurs autres dossiers historiques faisant l'objet d'une enquête.

Bien que les enquêtes du Commissariat aient donné lieu à des communications supplémentaires, un tel processus prend beaucoup de temps. Il ne saurait remplacer de manière adéquate un système de déclassification approprié.

L'absence d'un tel système au Canada a une incidence grandissante sur le système d'accès, y compris au sein du Commissariat. Environ 15 % de l'inventaire se compose de plaintes ayant trait aux exceptions relatives à la sécurité nationale (articles 13 et 15 de la *Loi*).

Un système de déclassification basé sur des examens périodiques et le consensus d'experts permettrait aux chercheurs et à d'autres personnes d'avoir accès aux documents n'étant plus sensibles du point de vue de la sécurité nationale, grâce à des mécanismes autres que la *Loi*. Ainsi, le nombre de plaintes concernant ces documents diminuerait.

La Commissaire va continuer de promouvoir l'adoption d'un système de déclassification dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

L'enquête systémique menée sur BAC s'est traduite par des améliorations concrètes et une meilleure transparence

Parmi les milliers d'enquêtes terminées cette année, la Commissaire a mené une enquête systémique sur l'incapacité de BAC à fournir en temps opportun un accès à l'information qui relève d'elle. L'enquête, dont le [rapport spécial a été déposé au Parlement en avril 2022](#), a mis en évidence plusieurs problèmes qui nuisent à l'institution. Elle a aussi permis de conclure que BAC ne remplit pas ses obligations en vertu de la *Loi*. La Commissaire a transmis ses conclusions et ses recommandations au ministre du Patrimoine canadien, qui est responsable de BAC.

Ces derniers mois, le Commissariat a reçu des commentaires de la part de personnes ayant fait des demandes d'accès. Elles ont remarqué que BAC traitait leurs demandes plus rapidement et que les documents comportaient moins de caviardages. Selon elles, ce changement peut être attribuable à l'enquête systémique de la Commissaire et au fait que cette dernière a attiré l'attention sur les difficultés auxquelles se heurte BAC.

Les événements marquant le 20^e anniversaire de l'invasion de l'Iraq la semaine du 19 mars 2023 en sont un bon exemple. Auparavant, les documents relatifs à la politique canadienne concernant l'Iraq avant l'invasion n'étaient pas accessibles au public. Cependant, les personnes ayant fait des demandes d'accès sur ce sujet ont mentionné qu'un changement notable s'est produit lorsque BAC a répondu à une série de demandes ne comportant qu'un minimum de caviardages et qu'il a rapidement communiqué les documents sans qu'il soit nécessaire de déposer une plainte auprès du Commissariat.

Ces documents, provenant principalement de la correspondance du sous-ministre de la Défense nationale, apportent un éclairage intéressant sur divers aspects des négociations diplomatiques aux Nations Unies, des notes de service sur la défense canadienne, des rapports sur les préparatifs de guerre d'autres pays et de l'évaluation nationale de la menace qui est envoyée aux gouvernements provinciaux.

Bien qu'il s'agisse d'un pas dans la bonne direction, BAC se classe au 4^e rang des 20 institutions au sujet desquelles le Commissariat a reçu le plus de plaintes. La plupart des plaintes déposées contre BAC sont des plaintes administratives liées à un retard, et un grand nombre de demandes d'accès sont reportées d'un exercice à l'autre. Les consultations menées auprès d'autres institutions fédérales contribuent dans une large mesure à ces retards.



Principales améliorations notées dans la fonction d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels à BAC :

1. Agrandissement de son équipe de direction et recrutement de nouveaux employés à l'échelle de l'institution afin d'appuyer le traitement des demandes.
2. Création d'une équipe consacrée aux plaintes afin de régler l'arriéré.
3. Création d'une équipe de recherche archivistique chargée d'effectuer l'évaluation initiale des demandes afin de mieux adapter la stratégie de BAC en matière de consultations.

LE POINT SUR LE POUVOIR DE RENDRE DES ORDONNANCES ET LES LITIGES

Depuis l'entrée en vigueur des modifications législatives en juin 2019, la Commissaire a le pouvoir de rendre des ordonnances. Lorsqu'une plainte s'inscrit dans le cadre de l'alinéa 30(1)a), b), c), d), d.1) ou e) de la *Loi sur l'accès à l'information* et que la Commissaire conclut que la plainte est fondée, elle peut ordonner à l'institution de prendre n'importe quelle mesure qu'elle juge appropriée tant que l'ordonnance se rapporte à un document. Des renseignements sur toutes les ordonnances sont accessibles dans la [base de données des décisions du Commissariat](#). Les institutions sont légalement tenues de se conformer à une ordonnance rendue par la Commissaire, à moins d'exercer, devant la Cour fédérale, un recours en révision de toute question dont traite l'ordonnance.

Deux institutions contestent devant les tribunaux l'ordonnance qu'a rendue la Commissaire.

Exportation et développement Canada

La partie plaignante alléguait qu'Exportation et développement Canada (EDC) avait erronément refusé de communiquer des renseignements, en vertu du [paragraphe 18.1\(1\)](#) (renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques confidentiels d'EDC) et du [paragraphe 24\(1\)](#) (communication restreinte par une autre loi) de la *Loi*, en réponse à une demande d'accès visant un sommaire de toute l'aide financière de plus de 50 000 \$ accordée par EDC à des entreprises canadiennes au Honduras de 2009 à 2019.

Le document en cause est un tableau présentant les types de police (par acronyme), les numéros de police, les noms d'entreprise et les montants maximums prévus pour la responsabilité associés aux polices d'assurance d'EDC de plus de 50 000 \$ au Honduras entre 2009 et 2019.

L'enquête a permis de conclure que la plainte était fondée. La Commissaire a ordonné à EDC de communiquer les types de police, les numéros de police, les noms d'entreprise et les montants maximums prévus pour la responsabilité. EDC a contesté l'ordonnance devant la Cour fédérale. L'affaire a été récemment instruite, et une décision sera rendue plus tard cette année.

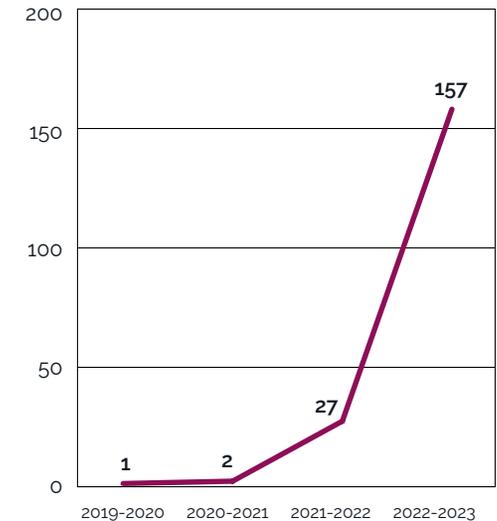
Services publics et Approvisionnement Canada

La partie plaignante alléguait que Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC) n'avait pas effectué une recherche raisonnable de documents en réponse à une demande en vertu de la *Loi*. Cette demande concernait un rapport sur les substances désignées visant tout l'immeuble de la protection de la santé (pré Tunney).

En fait, elle concernait une liste de documents contractuels se rapportant au sous-contrat attribué à DST Consulting Engineers Inc., par Brookfield Global Integrated Solutions, le 7 avril 2017, relativement à l'ébauche du rapport susmentionné ainsi que des copies du rapport qui en a découlé.

L'enquête a permis de conclure que la plainte était fondée et que les documents relevaient de SPAC. La Commissaire a ordonné à SPAC de récupérer les documents et de répondre à la demande en traitant les documents en cause conformément à la *Loi*. SPAC conteste l'ordonnance devant la Cour fédérale, et l'affaire sera instruite plus tard cette année ou au début de l'année prochaine.

Nombre d'ordonnances rendues



Sous le régime de la *Loi*, lorsque la Commissaire a la possibilité de rendre une ordonnance et de formuler une recommandation, il lui incombe de décider laquelle de ces deux options sera la plus appropriée.

Depuis que ce pouvoir lui a été conféré en juin 2019, la Commissaire a rendu des ordonnances lorsque cette option lui était permise. De son avis, il s'agit de la manière la plus efficace de faire respecter la *Loi*.



LE DÉFAUT DE SE CONFORMER AUX ORDONNANCES ET D'EXERCER UN RECOURS DEVANT LA COUR FÉDÉRALE SOULÈVE DES PRÉOCCUPATIONS

Alors qu'EDC et SPAC se sont conformés à la procédure prévue par la *Loi* pour contester une ordonnance, certaines institutions n'ont ni respecté les ordonnances de la Commissaire, ni exercé un recours en révision devant la Cour fédérale.

Ce manquement va non seulement à l'encontre du cadre établi par la *Loi*, mais soulève aussi des préoccupations quant au respect de la primauté du droit par les institutions et à l'importance de faire respecter le droit d'accès qui relève des institutions publiques.

La Cour fédérale se prononce à nouveau en faveur de la protection des renseignements personnels

Au début de 2022, la Commissaire a comparu devant la Cour fédérale au nom des parties plaignantes afin que Santé Canada communique les deuxième et troisième caractères des codes postaux ainsi que le nom des villes concernant les personnes autorisées à cultiver et à utiliser de la marijuana à des fins médicales depuis 2017.

Dans sa décision rendue le 25 janvier 2023, la Cour a confirmé que Santé Canada avait le droit de refuser de communiquer les renseignements demandés, car le critère de « possibilité sérieuse » avait été satisfait, tel qu'il est énoncé dans l'affaire [Gordon](#). Ce test reconnaît que des renseignements qui ne sont pas intrinsèquement personnels pourraient être combinés avec d'autres données disponibles de sorte à créer un risque important que des personnes soient identifiées, ce qui donnerait lieu à la communication de renseignements personnels.

La Cour a par ailleurs expliqué que la question du prélèvement raisonnable prévue à l'article 25 fait appel à la fois à une analyse sémantique et à une analyse des coûts et des avantages. L'analyse sémantique vise à établir si ce qu'il reste après que les renseignements soustraits à la divulgation ont été retranchés du document en cause a un sens, alors que l'analyse des coûts et des avantages sert à déterminer si les avantages de divulguer les renseignements restants à la suite du prélèvement justifient les efforts déployés par l'institution fédérale pour y arriver.

Au final, la Cour a adopté les motifs des décisions de la Cour suprême dans les affaires [Dagg](#) et [Heinz](#) et a conclu que, en cas de conflit entre les deux, le droit à la vie privée d'un individu l'emporte sur son droit d'accès.

RENFORCER SA CAPACITÉ D'ENQUÊTE EN ÉTANT UN EMPLOYEUR DE CHOIX

Le Commissariat à l'information porte une attention particulière au maintien des effectifs et s'efforce d'être un leader en matière de recrutement de talents

Le Commissariat à l'information propose des programmes de perfectionnement professionnel structurés pour permettre aux employés d'évoluer vers des niveaux de compétence supérieurs, tout en tenant compte du cycle de vie de la carrière.

Alors que le Commissariat s'efforce continuellement de renforcer sa capacité d'enquête afin de traiter des dossiers complexes et de régler les plaintes en temps opportun, il a réalisé diverses mises à jour et initiatives de recrutement afin d'améliorer son programme de perfectionnement professionnel des enquêteurs et d'attirer de nouveaux talents dans le domaine de l'accès à l'information.

La mise à jour du Programme de perfectionnement professionnel des enquêteurs, qui a été effectuée en 2022-2023, propose un parcours qui mène jusqu'au poste d'enquêteur principal (PM-06). Les enquêteurs bénéficient ainsi d'un apprentissage, d'un avancement de carrière et d'une reconnaissance de leur expertise et de leur expérience.

À cela s'ajoute la prise en compte de l'expérience professionnelle acquise en marge des enquêtes dans le cadre de processus d'embauche et de promotion, à condition qu'elle soit liée aux travaux d'enquête et qu'elle permette d'acquérir des aptitudes et des compétences pertinentes. Ainsi, la valeur de diverses expériences et de l'expertise pouvant être appliquées aux fonctions relatives aux enquêtes est reconnue, ce qui renforce davantage la capacité des enquêteurs.

Le Commissariat a aussi mené des campagnes externes pour recruter de nouveaux talents, principalement au groupe et niveau PM-03. Depuis 2019, ce sont plus de 40 nouveaux enquêteurs qui se sont joints à l'organisation dans le cadre de ces campagnes, et beaucoup ont progressé d'au moins un niveau dans le Programme, ce qui met en évidence le succès des efforts déployés.



Le Commissariat prévoit de recruter une nouvelle cohorte d'enquêteurs au groupe et niveau PM-03 en 2023-2024 pour combler les postes vacants découlant de l'érosion naturelle des effectifs. Ces campagnes externes assurent l'arrivée continue de nouveaux talents dans le domaine de l'accès à l'information, ce qui renforce à son tour la capacité d'enquête du Commissariat grâce à de nouvelles perspectives et à de nouvelles idées.

L'un des aspects clés du Programme de perfectionnement professionnel des enquêteurs concerne la stratégie à long terme que l'organisation a adoptée.

Reconnaissant qu'il faut du temps pour amener les enquêteurs au point où ils peuvent traiter efficacement les plaintes difficiles, le Commissariat offre un soutien et un mentorat continus aux enquêteurs, ce qui leur permet de s'attaquer à des dossiers de plus en plus complexes, au fur et à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience et qu'ils progressent dans leur cheminement.



L'esprit d'équipe et le soutien de l'organisation sont essentiels pour maintenir l'efficacité et favoriser le bien-être des employés

Le Commissariat souscrit à la mise en place de mesures d'adaptation qui veillent à ce que la situation des employés et leurs besoins particuliers ne constituent pas des obstacles à leur avancement professionnel.

En décembre 2022, le Commissariat a publié son premier plan d'accessibilité, qui tient compte des besoins des employés, des parties plaignantes et des intervenants. Ce plan définit des objectifs visant à instaurer et à maintenir une culture axée sur la diversité et l'inclusion, et à prévenir les obstacles à l'accessibilité. Par ailleurs, la rédaction des rapports d'enquête du Commissariat s'aligne sur les principes d'inclusion et favorise un milieu de travail diversifié et respectueux.

À titre de championne de l'équité, de la diversité et de l'inclusion (EDI) au Commissariat, la Commissaire anime une série de discussions visant à sensibiliser le personnel à cette obligation importante de créer une main-d'œuvre diversifiée, équitable et inclusive.

En 2022-2023, divers invités ont rencontré les employés du Commissariat à neuf occasions pour discuter de sujets liés à l'EDI, notamment le pouvoir des récits et leur place dans la culture autochtone, les défis et les possibilités en milieu de travail pour les personnes handicapées, ainsi que l'évolution de la situation des fonctionnaires issus de groupes racialisés.

FAIRE PROGRESSER LE SYSTÈME AVEC LES PARTIES PLAIGNANTES ET LES INSTITUTIONS

Les utilisateurs fréquents commentent le système d'accès

En septembre 2022, dans le cadre de la réunion annuelle des commissaires à l'information et à la protection de la vie privée fédéraux, provinciaux et territoriaux, la Commissaire a animé un groupe de discussion réunissant des utilisateurs fréquents du système d'accès, soit deux journalistes et un historien. Ensemble, ils présentent chaque année des centaines de demandes d'accès à des organisations qui relèvent de tous les paliers de gouvernement. Ils avaient beaucoup à dire sur l'état du système d'accès et les façons de l'améliorer.

Observations

- Les délais de réponse de certaines institutions sont extrêmement longs.
- Les institutions caviardent lourdement les documents en raison de leur vaste recours aux exceptions.
- Des demandes d'accès doivent être présentées pour obtenir des documents que les institutions devraient normalement divulguer (p. ex. des rapports sur des questions d'intérêt public, des documents historiques encore classifiés).
- Le système d'accès constitue un système d'honneur : les responsables de l'accès font confiance aux secteurs de programme pour qu'ils leur fournissent tous les documents pertinents.
- Les retards pris dans l'attribution des plaintes aux enquêteurs et une attitude tolérante à l'égard des institutions qui contreviennent aux dispositions législatives en matière d'accès compromettent l'efficacité du travail des commissaires fédéraux, provinciaux et territoriaux.
- La dispense des frais pour les utilisateurs a permis d'étendre le droit d'accès, mais elle a également encouragé les gens à faire de multiples demandes ouvertes pour lesquelles des milliers de pages de documents doivent être examinés.
- Généralement, les politiques en matière de gestion de l'information ne sont pas respectées, alors que le nombre de documents, en particulier des courriels, s'est multiplié.
- Toutes les administrations gouvernementales ont perdu de vue l'idée que les décisions et les réunions doivent être documentées.
- Les décisions que publient les commissaires manquent parfois de détails et se font souvent attendre, ce qui en fait des outils de référence moins utiles que prévu.

Améliorations suggérées

- Appliquer des sanctions strictes aux institutions qui contreviennent aux lois régissant l'accès à l'information.
- Former et retenir des fonctionnaires expérimentés dans le domaine de l'accès. Grâce à leur expertise, ils peuvent régler bon nombre de problèmes auxquels se heurtent les demandeurs.
- Ajouter aux lois régissant l'accès un échéancier qui précise le moment auquel les commissaires doivent commencer et terminer leurs enquêtes, ainsi que des exemples concrets où des exceptions s'appliquent pour limiter le recours au caviardage.
- Mettre en place un cadre de déclassification qui soit indépendant des lois régissant l'accès afin de repérer les documents historiques et de déterminer ce qui peut être divulgué et à quel moment.
- Envisager le rétablissement des frais pour les utilisateurs, tout en mettant en place un système pour permettre aux demandeurs de demander une dispense. Une autre solution consisterait à plafonner les frais ou à les soumettre à des conditions fondées sur les moyens financiers.

Bien que ces utilisateurs fréquents aient souligné la rapidité avec laquelle certaines administrations répondent aux demandes et aient loué le travail des enquêteurs au nom des parties plaignantes, leur expérience illustre bien les problèmes endémiques du système d'accès du Canada. Bref, les demandeurs se voient remettre des documents lourdement caviardés, et ce, trop tardivement pour que l'information soit utile – le sujet ne fait plus les manchettes, les recherches sont terminées ou l'affaire a déjà été portée devant les tribunaux.

Alors que de plus en plus de gens se tournent vers le système d'accès pour obtenir de l'information sur les gouvernements et leurs décisions, la Commissaire et ses homologues doivent faire face à des défis importants. Bien qu'il soit essentiel de fournir davantage de ressources à la fonction d'accès et aux commissariats, les gouvernements doivent également prendre des mesures urgentes sur certaines questions, telles que la gestion de l'information et la déclassification des documents historiques, qui ne font pas partie du système, mais qui ont une incidence considérable sur ce dernier.



AMÉLIORER LES PROCESSUS ET LA COMMUNICATION AVEC LES INSTITUTIONS ET LES PARTIES PLAIGNANTES

Au cours de l'exercice, le Commissariat a procédé à une évaluation indépendante de son programme d'enquêtes du point de vue de ses enquêteurs et des institutions assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans l'ensemble, les participants semblent satisfaits du programme. L'évaluateur a fait quelques observations qui serviront à renforcer la fonction d'enquête du Commissariat et à accroître l'efficacité. Un plan d'action de la direction a été mis en place afin d'améliorer les communications avec les institutions.

Dans les mois à venir, le Commissariat cherchera à obtenir les commentaires des parties plaignantes sur son programme d'enquêtes, afin de mieux comprendre leurs besoins et la manière dont le Commissariat peut combler les lacunes observées. Ce processus sera mené par une tierce partie indépendante, et les commentaires des parties plaignantes demeureront confidentiels. Le Commissariat compte utiliser les données compilées et anonymisées pour continuer à améliorer ses procédures.

Mise à jour de notre site Web : Encore plus d'orientations destinées aux parties plaignantes et aux institutions

Depuis que la *Loi* a été modifiée en 2019, la Commissaire publie des comptes rendus qui exposent les résultats de ses enquêtes, ainsi que ses ordonnances ou ses recommandations, lorsqu'elle les juge utiles pour fournir des orientations aux institutions et aux parties plaignantes.

Étant donné que la publication des comptes rendus a un effet favorable sur le traitement efficace des plaintes, la Commissaire a augmenté le nombre de comptes rendus publiés afin de faire connaître sa position sur des questions clés.

En février 2023, la Commissaire s'est également engagée à rendre publiques toutes ses ordonnances, dans un souci de transparence. Dans le cadre des améliorations apportées au site Web du Commissariat, la base de données des décisions a été mise à jour pour inclure toutes les informations s'y rapportant depuis l'entrée en vigueur du pouvoir de rendre des ordonnances. Au cours des prochains mois, des mises à jour périodiques de la base de données seront effectuées, au fur et à mesure que de nouvelles ordonnances seront rendues.

De nouveaux documents d'orientation ont été publiés sur le site Web en 2022-2023 et ils servent de ressources supplémentaires pour les institutions et les parties plaignantes. Les utilisateurs peuvent désormais trouver des renseignements sur la manière dont le Commissariat traite et examine les plaintes, y compris des renseignements sur la manière de présenter des observations pendant les enquêtes ainsi que sur les exigences que les institutions doivent respecter lorsqu'elles prennent des décisions concernant les demandes d'accès.



À PROPOS DU COMMISSARIAT À L'INFORMATION

L'objectif général de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui est entrée en vigueur en 1983, est de prévoir le droit du public d'accéder aux documents relevant des institutions fédérales, tout en veillant à ce que le recours aux exceptions et aux exclusions soit limité et précis. La *Loi* confie également à la Commissaire à l'information du Canada l'examen indépendant de toute décision relative à la communication des renseignements. Le Commissariat a été créé pour soutenir la Commissaire en tant qu'agente indépendante du Parlement.

Le Commissariat s'efforce de faire respecter la *Loi* en utilisant toute la gamme d'outils, d'activités et de pouvoirs à la disposition de la Commissaire. Ceux-ci comprennent notamment la capacité de négocier avec les parties plaignantes et les institutions ainsi que la formulation de recommandations et/ou d'ordonnances pour régler les questions à l'issue des enquêtes.

Le Commissariat appuie la Commissaire dans son rôle de conseillère auprès du Parlement et des comités parlementaires sur toutes les questions touchant l'accès à l'information. De plus, il plaide continuellement en faveur d'un accès accru à l'information au Canada, par des initiatives ciblées comme la Semaine du droit à l'information et par un dialogue constant avec les Canadiens et les Canadiennes, le Parlement et les institutions fédérales.

La Commissaire est épaulée par un personnel d'environ 128 employés, sous la direction de trois sous-commissaires : Enquêtes et Gouvernance, Services juridiques et Affaires publiques ainsi que Services corporatifs, Planification stratégique et Services de transformation.

La Commissaire mène des enquêtes confidentielles sur des plaintes concernant le traitement des demandes d'accès par les institutions fédérales et donne la possibilité aux parties plaignantes et aux institutions de faire valoir leur point de vue.

* Merci à tous les membres du personnel du Commissariat ayant participé à l'élaboration du présent rapport annuel, conçu entièrement à l'interne.

ANNEXE



RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSAIRE À L'INFORMATION AD HOC

Selon la *Loi sur l'accès à l'information*, le Commissariat à l'information est lui-même assujéti à la loi qu'il surveille. Cela signifie que les personnes ont le droit de demander de l'information au Commissariat et, lorsqu'elles demeurent insatisfaites du traitement de leurs demandes déposées auprès du Commissariat, elles peuvent soumettre une plainte.

Le processus d'examen pour ce type de plainte a été délégué à la commissaire à l'information ad hoc. À ce titre, j'ai le pouvoir de recevoir des plaintes et d'examiner le traitement des demandes d'accès à l'information présentées au Commissariat ainsi que les réponses de ce dernier.

Bien que l'on me demande souvent d'examiner les résultats des enquêtes menées par le Commissariat sur des plaintes concernant d'autres organismes publics, cela ne relève pas de ma compétence. En vue d'aider les demandeurs, je prends toutefois des mesures pour les informer des raisons pour lesquelles je ne peux intervenir et pour les orienter vers le bon recours ou la bonne personne-ressource.

Du 1er avril 2022 au 31 mars 2023, j'ai reçu un total de 36 dossiers. Voici une ventilation des résultats ou de l'état d'avancement de ceux-ci :

- **Avis du Commissariat** : 1 (prorogation de délai)
- **Plaintes non recevables** : 25
- **Plaintes ayant fait l'objet d'une enquête** : 7
 - Aucune enquête supplémentaire n'est nécessaire : 1
 - Rapidité de réponse de la part du Commissariat : 1
 - Contenu de la réponse : 5
- **Plaintes faisant l'objet d'une enquête en date du 31 mars 2023** : 3

Dans chacun des rapports que je produis pour présenter mes conclusions, je donne un aperçu de la façon dont les règles régissant l'accès à l'information se trouvant dans les dossiers du Commissariat ont été créées et comment elles sont appliquées, et ce, afin de sensibiliser le public à cette importante loi. J'estime que ces décisions sont utiles, comme c'était l'intention, et qu'elles favorisent une meilleure compréhension des droits d'accès en général.

Alors que je poursuis les enquêtes en cours, je me réjouis à l'idée de rendre service au cours de l'année à venir.

Respectueusement soumis,

ANNE E. BERTRAND, C.R.
Commissaire à l'information ad hoc



COMMISSARIAT À L'INFORMATION DU CANADA

 30, rue Victoria
Gatineau (Québec) K1A 1H3

 www.oic-ci.gc.ca/fr
general@oic-ci.gc.ca

 Tél. : 1-800-267-0441
Télec. : 819-994-1768