



Commissaire
à l'information
du Canada

Information
Commissioner
of Canada

RAPPORT ANNUEL 2013-2014

Respect

Excellence

Intégrité Integrity

Leadership

Commissariat à l'information du Canada
30, rue Victoria
Gatineau (Québec) K1A 1H3

Téléphone (sans frais) : 1-800-267-0441
Télécopieur : 819-994-1768

Courriel : general@ci-oic.gc.ca
Site Web : www.ci-oic.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2014
N° au catalogue : IP1-2014F-PDF
ISSN : 1497-0619

Juin 2014

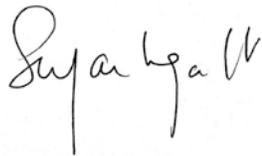
L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel de la commissaire à l'information du Canada pour la période du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014.

Veillez agréer, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

La commissaire à l'information du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suzanne Legault'.

Suzanne Legault

Juin 2014

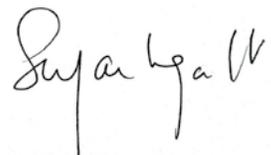
L'honorable Andrew Scheer, député
Président de la Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de présenter au Parlement, conformément à l'article 38 de la *Loi sur l'accès à l'information*, le rapport annuel de la commissaire à l'information du Canada pour la période du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014.

Veillez agréer, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

La commissaire à l'information du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suzanne Legault' with a stylized flourish at the end.

Suzanne Legault

Tables des matières

	Message de la commissaire	2
	Faits saillants.....	3
1	L'accès à l'information : un principe fondamental de la démocratie	4
2	Enquêtes.....	7
3	Procédures judiciaires.....	24
4	Promotion de l'accès	33
5	Services organisationnels.....	37
6	Un regard sur l'avenir	40
	ANNEXE A : Faits et chiffres	41
	ANNEXE B : Rapport du commissaire à l'information <i>ad hoc</i>	46

Message de la commissaire



On me demande souvent d'expliquer pourquoi l'accès à l'information est important pour les Canadiens. Pour répondre à cela, je souligne que les politiques, les lois et les programmes fédéraux touchent de nombreux aspects de la vie quotidienne, notamment la réglementation des produits de santé, les voyages à l'étranger, la livraison du courrier, le transport et la salubrité des aliments. Le fait de pouvoir demander et obtenir de l'information gouvernementale permet aux citoyens canadiens d'exiger que les organismes publics rendent des comptes sur les décisions qu'ils prennent en leur nom. À ce titre, l'accès à l'information représente un pilier fondamental du fonctionnement d'une démocratie.

Par conséquent, je suis préoccupée lorsque les institutions fédérales ont du mal à fournir un accès en temps opportun, lorsqu'elles adoptent des approches trop larges pour exclure de l'information ou lorsqu'elles manquent à leur devoir d'aider les demandeurs, comme l'exige la *Loi sur l'accès à l'information*.

Mon bureau a reçu beaucoup plus de plaintes en 2013-2014 que l'année précédente. Cela s'explique, dans une certaine mesure, par une augmentation globale du nombre de demandes aux institutions au cours de l'année précédente. Toutefois, seules certaines institutions ont réussi à absorber cette hausse; les autres ont eu, et continuent d'avoir, de la difficulté à respecter leurs obligations de base en vertu de la Loi. Ces difficultés se sont manifestées par une augmentation importante des plaintes concernant des questions administratives de base, comme les retards et les prorogations.

Ce déclin du rendement doit être corrigé rapidement. Les Canadiens doivent s'y intéresser et s'exprimer chaque fois que le droit quasi constitutionnel de l'accès

à l'information est compris. En tant que commissaire, je demande instamment aux cadres supérieurs des institutions d'intensifier leur leadership et leur engagement en matière d'accès à l'information au sein de leurs organisations respectives et dans tout le gouvernement.

Mon rôle consiste à protéger le droit d'accès en utilisant toute la gamme de pouvoirs à ma disposition. En 2013-2014, j'ai réglé plus de plaintes qu'au cours des trois exercices précédents, et le nombre de dossiers réglés en moins de neuf mois n'a cessé d'augmenter. Je remercie mon équipe pour sa contribution à cette réussite continue.

En dépit de la réduction de mon budget, je suis résolue à poursuivre mes efforts pour remplir mon mandat à titre de voix indépendante et impartiale sur les questions d'accès à l'information. Je mettrai l'accent sur le service aux Canadiens en déployant des moyens novateurs de résoudre les plaintes rapidement. Je publierai également une analyse approfondie en 2014-2015 sur la conformité de 24 institutions avec leurs obligations en vertu de la Loi, en ce qui a trait à la rapidité de réponse aux demandes d'accès à l'information et à la quantité d'information divulguée aux demandeurs.

Enfin, je continuerai à collaborer avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en vue d'apporter des améliorations administratives au système, dont certaines portent déjà leurs fruits. Cependant, ces efforts n'iront pas beaucoup plus loin. Une amélioration réelle du système d'accès ne pourra provenir que de la modernisation de la Loi (une mesure attendue depuis longtemps, qui est essentielle pour faire avancer la transparence et la responsabilisation au Canada).

Faits saillants

L'accès à l'information est un principe fondamental de la démocratie. En pouvant demander et obtenir de l'information gouvernementale, le public peut s'assurer plus efficacement que les institutions fédérales sont transparentes concernant leurs activités et qu'elles rendent des comptes sur les décisions qu'elles prennent.

La commissaire à l'information s'efforce de faire respecter le droit d'accès en menant des enquêtes sur les plaintes concernant le traitement des demandes de communication par les institutions fédérales. Les dossiers sur lesquels la commissaire enquête chaque année reflètent les nombreux rôles joués par le gouvernement fédéral au sein de la société canadienne ainsi que les multiples manières dont les programmes et les services fédéraux touchent la vie des personnes.

À la suite des interventions de la commissaire, les demandeurs ont reçu l'information en provenance des institutions plus rapidement, en 2013-2014, que cela aurait été le cas autrement, et ils ont vu se résoudre leurs problèmes administratifs, comme l'application de frais. Autre résultat des enquêtes de la commissaire : les demandeurs ont reçu des documents supplémentaires de la part des institutions. Dans l'ensemble, 54 % des 680 enquêtes portant sur des plaintes de refus d'accès à l'information réglées ou réglées avec conclusion par la commissaire ont entraîné la divulgation de plus de renseignements au demandeur par l'institution concernée.

La commissaire a poursuivi ses stratégies visant à régler efficacement les dossiers portant sur des questions de sécurité nationale, d'affaires internationales et de défense

ainsi que les plaintes contre l'Agence du revenu du Canada et la Société Radio-Canada (SRC). En adoptant diverses approches, la commissaire a réglé 565 plaintes de ce type. Au 31 mars 2014, ces trois groupes de dossiers comptaient pour 38 % des plaintes dans l'inventaire, alors qu'ils en représentaient 46 % un an plus tôt.

À la fin du mois de mars 2014, la commissaire a déposé un avis d'appel dans un dossier jugé par la Cour fédérale concernant un délai prorogé de 1 110 jours par la Défense nationale pour répondre à une demande. Elle a également suivi de nombreuses autres affaires judiciaires, dont plusieurs portaient sur la divulgation de renseignements de tiers par des institutions.

La commissaire a continué de dialoguer avec le président du Conseil du Trésor sur les moyens d'améliorer le système d'accès à l'information. En outre, lors de ses comparutions devant le Parlement, la commissaire a donné son point de vue sur un projet de loi d'initiative parlementaire qui proposait de remplacer par une exception l'exclusion de la SRC dans la Loi et a plaidé pour l'élargissement de la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* afin d'y inclure l'administration du Parlement.

Enfin, la commissaire a préparé le terrain en vue de l'élaboration d'un nouveau plan stratégique. Ce nouveau plan, qui sera lancé à l'automne 2014, guidera son bureau jusqu'à la fin de son mandat actuel, en 2017. Ce plan a pour objectifs principaux d'atteindre un niveau optimal de rendement dans l'enquête des plaintes, de demeurer un catalyseur efficace pour faire progresser l'accès à l'information et de favoriser l'ouverture et la transparence.

L'accès à l'information : un principe fondamental de la démocratie

Dans une société libre, les personnes peuvent dialoguer avec les dirigeants politiques et discuter les activités passées et présentes du gouvernement. De tels échanges d'information ouverts et animés (pendant les campagnes électorales, par l'intermédiaire de la presse et sur les sites Web, les blogues et les médias sociaux) sont le symbole même d'une démocratie prospère.

Cependant, ces interactions présentent un déséquilibre d'information, que les lois sur l'accès à l'information peuvent aider à corriger. En demandant et en obtenant, en vertu de telles lois, de l'information sur les activités du gouvernement, le public peut s'assurer plus efficacement que les institutions fédérales sont transparentes concernant leurs activités et qu'elles rendent des comptes sur les décisions qu'elles prennent.

De cette manière, l'accès à l'information permet à la démocratie de conserver des bases solides aujourd'hui, de faire la lumière sur le passé et d'aider les personnes dans leurs relations avec le gouvernement. En raison de son importance pour le fonctionnement d'une société démocratique moderne, le droit d'accès a été décrit comme un droit quasi constitutionnel au Canada.¹

Sous les auspices de la loi canadienne – la *Loi sur l'accès à l'information* – la commissaire à l'information s'efforce de faire respecter le droit d'accès en menant des enquêtes sur les plaintes concernant le traitement des demandes d'accès par les institutions fédérales (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/abu-ans_what-we-do_ce-que-nous-faisons.aspx). Les dossiers sur lesquels la commissaire enquête chaque année reflètent les nombreux rôles joués par le

gouvernement fédéral au sein de la société canadienne ainsi que les multiples manières dont les programmes et les services fédéraux touchent la vie des personnes (voir l'encadré ci-dessous intitulé « La variété de l'accès à l'information »).

La variété de l'accès à l'information

Du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014, la commissaire a réglé des plaintes couvrant toute une gamme de sujets et de préoccupations. En voici quelques exemples :

- Un homme a cherché à obtenir plus d'information auprès de Postes Canada de façon à pouvoir comprendre comment cette société avait pu perdre plusieurs de ses colis.
- Un autre dossier concernait une personne qui avait demandé le coût de rétablir le mot « Royal » aux noms des trois éléments des Forces armées canadiennes.
- Le secteur des oléoducs et de l'énergie étaient au centre de nombreuses plaintes, tout comme les espèces en péril.
- Un historien a déposé une plainte à propos du nombre de documents que Bibliothèque et Archives Canada n'avait pas divulgués sur les États généraux du Canada français, une série de trois conférences organisées à la fin des années 1960 pour consulter les citoyens franco-canadiens à propos de leur place et leur avenir constitutionnel en Amérique du Nord.
- Une personne a déposé une plainte à propos du temps excessif pris par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement pour répondre à une demande d'accès à des documents concernant la réinstallation des réfugiés Palestiniens.

¹ *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403. Dans certains cas, le droit d'accès est également protégé par l'article 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit le droit à la liberté d'expression.

À la suite des interventions de la commissaire, les demandeurs peuvent obtenir de l'information de la part des institutions plus rapidement que cela serait le cas autrement ou ils voient se résoudre leurs problèmes administratifs, comme l'application de frais. Les enquêtes de la commissaire peuvent également avoir pour résultat que le demandeur obtienne plus de documents que ne le souhaitaient à l'origine les institutions concernées. Les pages suivantes mettent en évidence des cas où la commissaire a obtenu de tels résultats pour les demandeurs en 2013-2014.

Assurer un accès à l'information en temps opportun

Lorsqu'un train de marchandises stationné s'est détaché de son ancrage, a dévalé une pente et s'est écrasé dans la ville de Lac-Mégantic (Québec), la nuit du 6 juillet 2013, l'attention du public s'est portée sur cette tragédie qui se déroulait devant leurs yeux avant de passer peu après au rôle de Transports Canada dans la régulation des chemins de fer. Au 31 mars 2014, Transports Canada avait reçu plus de 200 demandes d'accès à l'information sur ce sujet.

Dépasés par cet afflux de demandes, les agents de l'accès à l'information de Transports Canada ont demandé des prorogations de délai comprises entre 300 et 365 jours (en combinaison, dans une affaire, avec une prorogation supplémentaire de 200 jours) afin de disposer d'une période plus longue que le délai de 30 jours prévue par la

Loi sur l'accès à l'information pour répondre aux demandeurs. Compte tenu de la longueur de ce délai pour obtenir l'information demandée, plusieurs demandeurs ont déposé une plainte auprès de la commissaire. Au cours des enquêtes menées en 2013-2014 concernant sept de ces plaintes, il s'est avéré que les prorogations demandées par Transports Canada n'étaient pas valables. Dans certains cas, le volume de pages était insuffisant pour justifier des prorogations pour trouver les documents et y faire des recherches. Dans un autre cas, la prorogation avait été demandée pour mener des consultations avec d'autres institutions, mais ces consultations n'ont jamais été entreprises par Transports Canada.

Par conséquent, la commissaire a demandé à Transports Canada de fournir une date ferme pour répondre à chacune de ces sept demandes afin que les demandeurs puissent recevoir l'information qu'ils souhaitaient obtenir aussi rapidement que possible. Transports Canada a accepté et a fourni des dates. Dans tous les cas, l'institution a répondu à chaque demande avant ou à la date d'échéance, permettant ainsi aux demandeurs de recevoir une réponse beaucoup plus tôt que Transports Canada le proposait initialement.

Pour obtenir ces résultats, l'intervention rapide et soutenue des enquêteurs du Commissariat à l'information auprès de l'institution a été essentielle. Cette intervention a poussé la commissaire à demander officiellement à Transports Canada un plan de travail en vue de régler chaque dossier ainsi qu'une échéance raisonnable pour ce faire. La volonté de travailler avec la commissaire dont a fait preuve l'institution pour résoudre ces plaintes a également contribué aux bons résultats obtenus.

Rendement en matière d'accès de la Gendarmerie royale du Canada

En 2012-2013, la commissaire a rapporté que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) manquait tellement de personnel qu'elle n'était même pas en mesure d'accuser réception des demandes d'accès qui lui parvenaient, ou d'en accuser réception aussi rapidement qu'elle l'aurait dû, et qu'elle fournissait aux demandeurs une lettre de réponse insatisfaisante (voir « Réponse insatisfaisante », à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013_6.aspx).

La commissaire a reçu 102 plaintes administratives contre la GRC en 2013-2014, principalement en lien avec un défaut de répondre aux demandes en temps opportun. Cela représente une augmentation de 46 % par rapport à l'exercice précédent. Pour traiter ces plaintes, la commissaire a travaillé avec la GRC pour résoudre les insuffisances de ses lettres de réponse. Elle a également négocié des dates d'engagement pour les réponses dans 13 affaires, envoyant à cette fin une lettre officielle à l'institution dans quatre affaires. La GRC a respecté toutes les dates pour lesquelles elle s'était engagée. En outre, des cadres supérieurs se sont rencontrés à plusieurs occasions pour discuter du plan d'action de la GRC. Même si la GRC n'a pas transmis de copie de ce plan à la commissaire, l'institution l'a tenue au courant de son évolution. La commissaire continuera de surveiller le rendement de la GRC.

L'incident de Lac-Mégantic n'est pas le premier à entraîner pour une institution une augmentation importante des demandes d'information. Bien que ces événements ne soient pas prévisibles par nature, plusieurs augmentations des demandes d'information propres à une institution ou à un problème le sont. Cependant, d'après l'expérience de la commissaire, les institutions ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour absorber une augmentation soudaine des demandes. Pour remédier à cela, la commissaire a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), en tant qu'administrateur du système d'accès à l'information, envisage la mise en œuvre de mesures qui permettraient d'aider les institutions qui manquent de ressources en temps de crise. Le SCT a pour sa part commencé à travailler avec la commissaire à l'élaboration d'une telle assistance pour les institutions.

Tout au long de la période 2013-2014, la commissaire a reçu un certain nombre de regroupements semblables de plaintes pour retard à l'encontre de Citoyenneté et Immigration Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada. En collaboration avec ces institutions, la commissaire a résolu 161 de ces plaintes en temps opportun en 2013-2014. Les autres seront réglées en 2014-2015.

Faciliter une divulgation maximale de l'information

En février 2011, une personne s'est adressée au Service correctionnel du Canada (SCC) pour obtenir de l'information sur le décès d'un proche parent dans une prison fédérale. Cette personne souhaitait consulter le rapport de l'enquête menée par le SCC à propos de ce décès et a déposé une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour l'obtenir.

Le SCC lui a transmis un exemplaire de ce rapport de 94 pages en juin 2011, mais ce dernier présentait de nombreuses parties censurées. Le demandeur a demandé une assistance juridique pour comprendre pourquoi la majeure partie du rapport n'avait pas été divulguée. En mars 2012, l'avocate du demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire, au nom de son client, à propos

de la réponse du SCC.² Dans sa lettre, l'avocate notait que le demandeur estimait que l'information pourrait avoir été retenue de manière inappropriée ou inutile.

Un enquêteur du Commissariat à l'information a analysé les parties du rapport que le SCC avait décidé de ne pas divulguer. Un dialogue a ensuite eu lieu entre l'enquêteur et un représentant du SCC pour déterminer si ces suppressions étaient légitimes. En réponse à ces échanges et à une lettre officielle de la commissaire exprimant ses préoccupations concernant le fait que l'institution applique des exceptions en vertu de la Loi, le SCC a revu sa position sur la plupart des sujets et a communiqué la quasi-totalité de l'information censurée. Finalement, le demandeur en a appris plus sur ce qui s'était produit à la fin de la vie de son proche parent.

En 2013-2014, la commissaire a également réglé un certain nombre de plaintes à l'encontre de la Banque du Canada ayant trait aux nouveaux billets de banque canadiens à base de polymère, notamment pour savoir si ces billets fondaient, pour en savoir plus sur l'utilisation présumée de l'image d'une femme asiatique sur le nouveau billet de 100 \$ et pour obtenir les résultats des séances du groupe de discussion concernant la conception et la mise en circulation des billets. La majorité des 18 enquêtes concernait des allégations d'utilisation inappropriée des exceptions en vertu de la Loi pour ne pas divulguer l'information.

À la suite de l'intervention de la commissaire, la Banque du Canada a fourni des documents supplémentaires aux demandeurs dans les sept plaintes pour refus réglées par la commissaire au 31 mars 2014. Dans certains cas, la Banque a communiqué plusieurs documents supplémentaires au cours de l'enquête.

Dans l'ensemble, 54 % des 680 enquêtes portant sur des plaintes de refus d'accès à l'information réglées ou réglées avec conclusion par la commissaire en 2013-2014 ont entraîné la divulgation de plus de renseignements au demandeur par l'institution concernée.

² La commissaire a déposé une plainte au nom de la personne en question pour des raisons d'ordre humanitaire, étant donné que le délai de 60 jours pour le dépôt des plaintes avait expiré.

Enquêtes

La commissaire à l'information représente le premier niveau d'examen indépendant des décisions du gouvernement en ce qui concerne les demandes d'accès à l'information du secteur public. La Loi sur l'accès à l'information exige que la commissaire enquête sur toutes les plaintes qu'elle reçoit.

En 2013-2014, le travail d'enquête de la commissaire a été modelé par une augmentation de 30 % des nouvelles plaintes par rapport à 2012-2013 (voir le tableau « Sommaire de la charge de travail » ci-dessous). Les

nouvelles plaintes à propos de questions administratives, comme les retards et les frais, ont augmenté de 54 %. Cette hausse survient après une augmentation de 42 % de ce type de dossier en 2012-2013.¹

Au 31 mars 2014, on comptait 2 089 plaintes en suspens, la commissaire ayant clos 1 789 dossiers au cours de l'exercice. Ce taux de résolution est de 10 % supérieur à celui de l'exercice précédent; cependant, en raison de l'augmentation du nombre de nouvelles plaintes, la taille de l'inventaire a augmenté de 16 %, la première hausse en cinq ans.

Sommaire de la charge de travail, de 2011-2012 à 2013-2014

	2011-2012	2012-2013	2013-2014
PLAINTES REPORTÉES DE L'EXERCICE PRÉCÉDENT	1 853	1 823	1 797
Nouvelles plaintes reçues	1 460	1 579	2 069
Nouvelles plaintes déposées par la commissaire*	5	17	12
TOTAL DES NOUVELLES PLAINTES	1 465	1 596	2 081
Plaintes discontinuées pendant l'exercice	641	400	551
Plaintes réglées pendant l'exercice, sans conclusion	34	171	193
Plaintes réglées pendant l'exercice, avec conclusion	820	1 051	1 045
TOTAL DES PLAINTES FERMÉES PENDANT L'EXERCICE	1 495	1 622	1 789
PLAINTES EN INVENTAIRE À LA FIN DE L'EXERCICE	1 823	1 797	2 089**

* La commissaire peut initier une plainte en vertu du paragraphe 30(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

**Comprend 97 plaintes en suspens, 96 pour des questions administratives et une pour des questions de litige en cours.

¹ Tel que noté au rapport annuel de la commissaire 2012-2013. Ce pourcentage incluait l'ensemble des plaintes diverses classées sous la rubrique plaintes administratives. Depuis le 1^{er} avril 2013, la commissaire considère les plaintes diverses comme des plaintes de refus. À ce titre, l'augmentation des plaintes administratives en 2012-2013 était plutôt 33 %.

La commissaire a réglé plus de plaintes en neuf mois en 2013-2014 (63 %) qu'elle ne l'avait fait en 2012-2013 (57 %). Cela confirme la tendance d'accélération des enquêtes observée depuis 2011-2012. Cependant, un écart de 173 jours (soit près de six mois) demeure entre le moment où la commissaire enregistre les plaintes de refus (les dossiers les plus complexes) et le moment où elle est en mesure de les assigner à des enquêteurs. (L'annexe A comprend plus de données statistiques concernant les plaintes reçues et réglées par la commissaire en 2013-2014.)

Les pages qui suivent rendent compte des quatre éléments suivants :

- les stratégies d'enquêtes ciblées;
- les enquêtes particulières dans lesquelles la commissaire a dû faire face à des problèmes nouveaux ou complexes;
- la réalisation d'une enquête systémique sur les répercussions de la messagerie instantanée sur l'accès à l'information;
- la résolution d'un certain nombre d'enquêtes sur des allégations d'ingérence.

Trois stratégies d'enquête ciblées

Dans son rapport annuel 2012-2013, la commissaire a recensé trois stratégies ciblées conçues pour mieux gérer l'augmentation de sa charge de travail. Plus particulièrement, elle s'est concentrée sur les plaintes portant sur des questions de sécurité nationale, d'affaires internationales et de défense ainsi que sur les plaintes contre l'Agence du revenu du Canada et la Société Radio-Canada. À la fin de l'exercice 2013-2014, ces dossiers représentaient 38 % des plaintes en suspens de la commissaire. Cela représente une baisse de huit points par rapport au pourcentage de l'exercice précédent, ce qui prouve que la commissaire a fait des progrès dans le règlement de ses dossiers par l'utilisation de ces stratégies ciblées. Des précisions sur certains résultats particuliers sont fournies ci-dessous.

Plaintes portant sur des questions de sécurité nationale, d'affaires internationales et de défense

La commissaire a un nombre conséquent de plaintes en suspens portant sur des questions de sécurité nationale, d'affaires internationales et de défense. En raison de leur nombre et de l'intérêt du public à l'égard de la responsabilité dans ce domaine, la commissaire a fait des enquêtes sur ces

Plaintes en suspens dans trois catégories en date du 31 mars 2014

	Nombre de plaintes (% du total)
Sécurité nationale, affaires internationales et défense	357 (17 %)
Agence du revenu du Canada	269 (13 %)
Société Radio-Canada	175 (8 %)
Inventaire total	2 089 (100 %)

plaintes une priorité. Elle a lancé en 2011 un projet pilote pour cibler ces dossiers, qui sont souvent complexes et peuvent être longs au chapitre des enquêtes, particulièrement lorsque du temps s'est écoulé depuis l'envoi de la demande initiale. Ce projet pilote a nécessité | un regroupement des plaintes, de bonnes communications avec les institutions et une bonne compréhension de leurs attentes (voir la section « Plaintes portant sur la sécurité nationale, les affaires internationales et les questions de défense », à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2011-2012_5.aspx).

Avec cette approche, la commissaire règle un nombre toujours plus élevé de ces dossiers chaque année. Cependant, elle a reçu de nouvelles plaintes à un rythme plus élevé. En 2013-2014, elle a reçu 203 de ces plaintes, soit beaucoup plus que le volume habituel de 130-140 plaintes par an. Combinées, ces circonstances ont entraîné l'augmentation des plaintes en suspens, malgré l'efficacité accrue des enquêtes.

Au titre de son engagement à réduire cette charge de travail aussi rapidement que possible, la commissaire a demandé au président du Conseil du Trésor, en juillet 2013, de faire passer de 8 à 12 le nombre d'enquêteurs autorisés à enquêter sur ces plaintes. (La *Loi sur l'accès à l'information* stipule que les enquêtes liées à ces plaintes ne peuvent être menées que par un nombre déterminé d'employés.) En septembre 2013, le président a répondu favorablement à cette demande.² La commissaire a désormais à sa disposition un effectif complet de 12 enquêteurs « bénéficiant de délégations spéciales » pour enquêter sur ces plaintes.

² Le changement n'a toutefois eu aucun effet sur le nombre total d'enquêteurs de la commissaire, étant donné que cette décision n'a pas entraîné de hausse du financement du Commissariat à l'information.

Au moment d'enquêter sur ce type de plainte, la commissaire cherche à s'assurer que les demandeurs obtiennent la divulgation maximale autorisée par la Loi. Dans certains cas, cela signifie que la commissaire peut obtenir pour les demandeurs un grand volume d'information supplémentaire.

Par exemple, un historien a déposé une plainte à propos de documents comportant de nombreux passages supprimés, communiqués par le ministère de la Justice Canada; ces documents concernaient une loi adoptée par le Canada à la fin des années 1930 empêchant les Canadiens de se battre dans des guerres à l'étranger et la convergence de cette loi avec la vie et l'héritage de Norman Bethune, médecin pionnier canadien. Lors de son enquête, la commissaire a découvert que l'institution avait appliqué aux documents des exceptions beaucoup plus larges que nécessaire, notamment parce que la plupart des renseignements étaient déjà accessibles au public ou, vu leur âge, étaient peu susceptibles de porter préjudice aux relations internationales ou à la défense du Canada, ou encore aux efforts de prévention ou de détection d'activités subversives. (Au cours de l'enquête, les commentaires du demandeur, qui possédait de très bonnes connaissances sur le sujet, se sont avérés essentiels pour relever l'information qui était publique et qui, par conséquent, devait être divulguée.) Finalement, l'institution a divulgué beaucoup plus d'information au demandeur.

De la même manière, un demandeur a reçu plus d'information après avoir déposé une plainte auprès de la commissaire à propos du refus de Bibliothèque et Archives Canada (BAC) de communiquer des documents liés à la sécurité au cours des Jeux olympiques de 1976 à Montréal et de 1988 à Calgary. Après un examen des documents et à la lumière de la décision de la Cour fédérale dans l'affaire *Bronskill c. Ministre du Patrimoine canadien*, 2011 CF 983 (voir la section « L'exercice de la discrétion », à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013_7.aspx), la commissaire a recommandé à BAC de demander au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), que BAC avait consulté à propos de la demande, de revoir l'utilisation des exceptions que le SCRS avait recommandée. Finalement, BAC a communiqué au total 711 des 743 pages originales des documents, soit en totalité ou en partie (par rapport aux 436 pages communiquées à l'origine). En réponse à l'enquête de la commissaire concernant une deuxième plainte du même demandeur sur le même sujet, BAC a communiqué 250 pages supplémentaires de documents.

D'autres plaintes résolues par la commissaire en 2013-2014 concernaient des documents archivés à propos d'événements historiques importants, comme l'abandon de la révision constitutionnelle proposée dans l'Accord du lac Meech en 1990.

À la suite de l'intervention de la commissaire dans ce dossier, le Bureau du Conseil privé a communiqué de nombreuses pages supplémentaires au demandeur au début de l'année 2014.

Par contre, la commissaire confirme parfois la décision d'une institution de refuser de communiquer l'ensemble ou des parties importantes de documents. Par exemple, la commissaire a passé en revue toutes les exceptions appliquées par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) aux documents concernant la construction de l'ambassade canadienne et des installations connexes à Kaboul, en Afghanistan. Ce faisant, la commissaire était d'accord avec le MAECD pour dire que l'information concernait la vulnérabilité de structures, de systèmes et de bâtiments particuliers et que, par conséquent, cette information ne devait pas être communiquée.

À la fin de l'exercice 2013-2014, la commissaire avait fermé 181 dossiers portant sur des questions de sécurité nationale, d'affaires internationales et de défense (soit une hausse de 11 % par rapport à 2012-2013 et de 66 % par rapport à 2011-2012). On comptait parmi ces dossiers certaines des plus anciennes plaintes en suspens de la commissaire. En outre, les enquêtes menées par la commissaire pour ce type de plainte ont entraîné la communication de plus de documents dans 54 % des cas réglés avec conclusion ou réglés en 2013-2014.

Plaintes contre l'Agence du revenu du Canada

Étant donné le nombre de demandes et le volume de pages que l'Agence du revenu du Canada (ARC) traite annuellement (3 083 demandes et 1 203 253 pages en 2012-2013), il s'agit habituellement de l'une des trois institutions à propos desquelles la commissaire reçoit le plus de plaintes chaque année. (En 2013-2014, 283 nouvelles plaintes ont été déposées à propos de l'ARC; voir la section « Total des nouvelles plaintes par institution, de 2011-2012 à 2013-2014 », à l'annexe A).

Les activités de l'ARC ont des répercussions importantes sur les personnes et les sociétés. La commissaire reçoit généralement chaque année un certain nombre de plaintes de contribuables essayant d'obtenir de l'information concernant des vérifications ou des évaluations. Pour les questions complexes, ces demandes peuvent comprendre des milliers, voire des dizaines de milliers de documents.

L'ARC reçoit fréquemment des demandes multiples et fait souvent l'objet de plaintes liées à ces demandes. Des 269 dossiers ouverts par la commissaire pour l'ARC au 31 mars 2014, 158 (soit 59 %) provenaient de trois demandeurs.

Dans ces situations, bon nombre des demandes, et donc des plaintes, ont des objets communs ou concernent des types ou des groupes de documents similaires. Pour accroître l'efficacité des enquêtes, les plaintes similaires sont regroupées par catégories et combinées pour éviter le plus possible la redondance. La commissaire a également désigné un petit groupe d'enquêteurs pour s'occuper de ces dossiers et s'assurer que ces enquêteurs connaissent bien le contexte des demandes et des réponses. Cela a permis de minimiser, lorsque c'était possible, les répercussions de ces plaintes sur le Commissariat à l'information et l'ARC, tout en continuant de permettre à la commissaire d'enquêter efficacement sur tous les aspects des plaintes.

Par exemple, en 2013-2014, la commissaire a clos une plainte comprenant plus de 20 demandes distinctes qui concernaient toutes le sujet des manuels, notamment les guides de formation et des procédures. À la suite de l'intervention de la commissaire, l'ARC a mené pour chaque élément de plus amples recherches de documents pouvant correspondre à ces demandes ou a passé en revue les documents précédemment retenus pour déterminer si plus d'information pouvait être communiquée. Dans de nombreux cas, l'ARC a fourni par la suite plus de documents au demandeur.

Étant donné que bon nombre des plaintes subséquentes de ce demandeur concernaient des types de documents semblables à ceux qui se trouvaient dans les groupes, la commissaire a informé le plaignant que toute nouvelle plainte de refus serait mise en suspens pour des questions administratives en attendant le règlement des groupes existants. À ce jour, la commissaire a mis en suspens 93 plaintes. Pour protéger les droits du demandeur, la commissaire continue d'enquêter sur les plaintes administratives et informe l'ARC de toutes nouvelles plaintes de refus.

Dans une autre série de plaintes (à propos de la documentation relative au programme d'encouragement fiscal à la recherche scientifique et au développement expérimental [RS&DE] de l'ARC), les enquêtes de la commissaire ont entraîné la divulgation d'information supplémentaire soutenant l'administration du programme, notamment d'un manuel d'examen des demandes. Même si l'ARC a publié en ligne une version caviardée du manuel, la commissaire a conclu que l'ensemble du document devait être rendu public. En réponse, dans un esprit de transparence et de gouvernement ouvert,

l'ARC a publié l'ensemble du manuel et s'est engagée à publier plus d'information communiquée aux demandeurs à la suite des enquêtes menées sur les plaintes concernant la RS&DE. (La commissaire a clos 37 dossiers sur ce sujet en 2013-2014; 45 restaient ouverts au 31 mars 2014.) Lorsqu'une enquête sera menée et que des documents supplémentaires seront divulgués, l'ARC mettra à jour tout document publié antérieurement dans une version caviardée pour y inclure toute l'information divulguée. Le programme de RS&DE est la plus importante source de soutien fédéral à l'intention de la recherche et du développement industriels; par conséquent, la divulgation additionnelle de manuels, de documents de politiques et d'autres documents donnera aux parties intéressées un aperçu des rouages du programme et des décisions prises par le personnel du programme. Cela permettra également de réduire la nécessité, pour les personnes, de déposer des demandes officielles d'accès pour obtenir cette information, ce qui est conforme aux principes d'information ouverte et au fait que la *Loi sur l'accès à l'information* visait à compléter les moyens existants par lesquels les Canadiens pouvaient recevoir de l'information du gouvernement.

Au total, la commissaire a clos 284 dossiers de l'ARC en 2013-2014. Ce résultat positif a été obtenu grâce à la coopération des fonctionnaires de l'ARC et à leur volonté de travailler avec la commissaire.

Plaintes contre la Société Radio-Canada

La Société Radio-Canada (SRC) a été assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* en 2007 et a immédiatement reçu un grand nombre de demandes, principalement d'une source. En réponse à ces demandes, la SRC a souvent refusé de communiquer des documents, sans même les récupérer ni les réviser (voir la section « Défaut de répondre avec exactitude aux demandes en omettant de récupérer les documents », à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013_6.aspx). Pour ne pas divulguer l'information, la SRC a cité son exception en vertu de la Loi (article 68.1), qui protège les renseignements qui se rapportent à ses activités de journalisme, de création et de programmation, à l'exception des renseignements qui ont trait à son administration. Cela a entraîné le dépôt de centaines de plaintes auprès de la commissaire (sur des questions allant de demandes concernant les salaires et les dépenses de personnalités de la télévision et de cadres supérieurs à des demandes portant sur les coûts associés à l'utilisation par la SRC de camions de diffusion par satellite).

La commissaire a mis en suspens bon nombre de ces plaintes en attendant que les tribunaux décident si elle pouvait passer en revue des documents qui, selon la SRC, ne sont pas assujettis à la Loi. À l'automne 2011, lorsque l'affaire, avec une exception, a été tranchée en faveur de la commissaire (*Société Radio-Canada c. Commissaire à l'information du Canada*, 2011 CAF 326), la commissaire avait mis en suspens environ 120 plaintes, dont certaines remontaient à 2007.

En évaluant comment aborder cette accumulation de dossiers, les agents du Commissariat à l'information ont communiqué avec le principal demandeur pour convenir d'une liste des priorités. Cette liste a été transmise à la SRC, qui a fait des efforts soutenus au cours de l'exercice 2013-2014 pour résoudre un nombre maximal de plaintes. Finalement, la commissaire a réglé 100 plaintes contre la SRC, y compris certaines des plus anciennes. La décision, par toutes les parties, d'adopter une approche pragmatique pour la résolution de ces plaintes a permis d'obtenir ce résultat.

Parmi les 100 dossiers réglés, il y en a seulement trois pour lesquels la commissaire a appuyé l'utilisation par la SRC de l'article 68.1 pour ne pas divulguer l'information. Dans chaque cas, l'information en question était liée aux activités de programmation de la SRC, notamment le rapport d'un historien à propos de la série *Le géant des Prairies : l'histoire de Tommy Douglas* [traduction] et les segments d'un épisode déjà diffusé du programme « Enquête » de Radio-Canada. Aucune des plaintes réglées cette année n'était liée, du point de vue de la commissaire, aux activités de journalisme de la SRC (voir l'encadré à la droite intitulé « Protection de l'information liée aux activités de journalisme de la SRC »).

Dans la plupart des cas, lorsque l'information en question était liée, du point de vue de la commissaire, à l'administration générale de la SRC (information sur les coûts, les ressources humaines ou les biens matériels, par exemple), la SRC a appliqué d'autres exceptions pour ne pas divulguer certaines parties des documents demandés tout en conservant l'applicabilité de l'article 68.1. Étant donné que la commissaire estimait que l'information avait été retenue conformément à d'autres articles de la Loi, ces plaintes ont été réglées.

Dans les années qui ont suivi la décision de la Cour de 2011 à propos de l'article 68.1, la commissaire a reçu de moins en moins de plaintes portant sur l'utilisation de cette exception par la SRC, avec seulement sept dossiers de ce type enregistrés en 2013-2014.

Protection de l'information liée aux activités de journalisme de la SRC

Au moment où la SRC a été assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information*, les agents de la société se sont beaucoup inquiétés du fait que la Loi pourrait être utilisée pour forcer la divulgation de l'information liée aux activités de journalisme de la SRC, malgré l'exception précise introduite dans la Loi pour de tels documents.

Cependant, cela ne s'est pas avéré être le cas. Dans les sept années qui ont suivi cet assujettissement, la commissaire n'a enquêté que sur quatre plaintes portant sur l'utilisation par la SRC de l'article 68.1 pour protéger de l'information liée à ses activités de journalisme. Dans trois de ces cas, la commissaire a accepté l'utilisation de cette exception par la SRC afin de protéger l'information en question. Dans le quatrième cas, aucun document correspondant à la portée de la demande n'a été découvert.

(Voir la page 35 pour obtenir des renseignements sur la comparution de la commissaire en 2013 devant un comité parlementaire étudiant un projet de loi d'initiative parlementaire pour abroger l'article 68.1.)

Enquêtes dignes de mention

La commissaire a réglé 1 789 dossiers en 2013-2014. Vous trouverez ci-dessous un résumé des enquêtes présentant des problèmes nouveaux ou complexes en lien avec l'application de la Loi.

Questions administratives

Les plaintes administratives ont représenté 38 % des nouvelles plaintes reçues par la commissaire en 2013-2014, soit une augmentation de 54 % par rapport à l'exercice précédent. Cette charge de travail comprenait 411 plaintes concernant des retards dans la réponse aux demandes, 347 plaintes pour des prorogations de délai utilisées par les institutions en vertu de la Loi lorsque les circonstances font qu'elles ne seront pas en mesure de répondre aux demandes en moins de 30 jours, comme l'exige la Loi, et 43 plaintes relatives aux frais pouvant être imposés par les institutions pour la recherche et la préparation des documents en vue de leur divulgation. Voici cinq exemples d'enquêtes portant sur des questions administratives.

Prorogation de délai déraisonnable

Un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos d'un délai prorogé de 300 jours par Ressources naturelles Canada (RNCan) pour consulter MAECD à propos de notes d'information.

L'alinéa 9(1)b) de la Loi permet aux institutions de proroger raisonnablement le délai pour une demande lorsque des consultations avec d'autres institutions sont nécessaires, mais qu'elles ne peuvent pas être menées en respectant le délai original de 30 jours. Au cours de l'enquête, RNCan a prouvé avec succès que la consultation du MAECD était nécessaire et qu'elle avait été lancée au cours des 30 premiers jours suivant la réception de la demande, conformément à ce que la Loi exige.

RNCan a informé le demandeur que les délais pour la réception des réponses aux consultations étaient difficiles à évaluer d'avance et que, par conséquent, la prorogation du délai de 300 jours était une mesure de précaution prise pour éviter d'avoir à répondre à la demande après l'échéance du délai prorogé.

Au total, RNCan a envoyé sept pages au MAECD aux fins d'examen. Peu après, RNCan a communiqué avec le MAECD pour obtenir un délai approximatif pour la réponse. Le MAECD a estimé que RNCan recevrait sa réponse en moins de 60 jours. Finalement, le processus de consultation s'est achevé en 51 jours, et RNCan a répondu à la demande 218 jours avant l'échéance du délai prorogé.

Au cours de l'enquête, RNCan a expliqué que, d'après son expérience, le MAECD ne respectait pas toujours ses délais prévus. C'est pourquoi RNCan a décidé d'utiliser une prorogation de délai de 300 jours. RNCan a également fait référence à une affaire récemment jugée par la Cour fédérale (*Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Défense nationale*, 2014 CF 205) pour justifier sa décision d'utiliser cette longue prorogation.

La commissaire a conclu que la prorogation de 300 jours allait au-delà de ce qui était nécessaire pour consulter le MAECD et achever le traitement des documents. Cette prorogation était également contraire aux instruments de politique du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), lesquels exigent que les prorogations soient aussi courtes que possible, et contraire au devoir d'une institution de fournir un accès à l'information en temps opportun, comme le stipule le paragraphe 4(2.1) de la Loi.

Les institutions doivent tenir compte du nombre de pages des documents s'appliquant à une demande ainsi que du nombre de pages envoyées aux fins de consultation lorsqu'elles fixent la longueur appropriée d'une prorogation de délai.

C'est la première fois que la commissaire constate une plainte dans laquelle une institution a décidé d'une longue prorogation et cite une décision de la Cour fédérale pour justifier cette décision. Cela représente une préoccupation, et la commissaire surveillera étroitement toutes les plaintes concernant les prorogations de délai afin de déterminer si cette pratique s'étend à d'autres institutions.

La commissaire fait appel de la décision de la Cour fédérale. Pour obtenir de plus amples renseignements à propos de cette procédure judiciaire, voir la section « Prorogations de délai (portées en appel) », à la page 28.

Estimation déraisonnable des frais

Un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos d'une décision du Bureau du Conseil privé (BCP) d'imposer des frais élevés de recherche et de préparation en réponse à une demande d'accès aux rapports des frais de voyage et d'accueil, ainsi qu'aux documents et aux reçus à l'appui, pour tous les ministres du BCP et leur personnel exonéré au cours d'une période d'environ trois ans. Le BCP a également dit au demandeur qu'il avait estimé que les frais liés au traitement de la demande se chiffraient à 4 250 \$ au total et qu'il aurait besoin d'un acompte de 2 125 \$ avant de commencer à traiter la demande.

En vertu de l'alinéa 11(2) de la Loi et conformément au *Règlement sur l'accès à l'information*, les institutions peuvent imposer des frais de 10 \$ pour chaque heure dépassant un total de cinq heures, lorsque ces heures en surplus sont raisonnablement requises pour rechercher les documents ou préparer toute partie de ces derniers en vue de leur divulgation. Dans ce cas, le secteur de programme qui conservait les documents en question a estimé qu'il lui faudrait trois semaines pour mener la recherche, pour un coût total de 4 300 \$. Le BCP a ensuite soustrait 50 \$ à cette somme pour les cinq heures permises en vertu de la Loi.

Cependant, l'enquête de la commissaire a révélé que le secteur de programme n'avait pas fondé son estimation sur le volume de documents à rechercher ni sur le tarif horaire prévu dans le *Règlement*. Au lieu de cela, le BCP a estimé que le tarif horaire de 10 \$ correspondrait à un revenu annuel de 19 566 \$, soit un montant « inexact par rapport à la réalité ». [traduction] Compte tenu de ces éléments, le secteur de programme a estimé les frais d'après la recherche à effectuer par un employé gagnant 73 000 \$ par an, y compris 20 % d'avantages sociaux.

Étant donné que la Loi et le *Règlement* n'autorisent pas l'évaluation des frais sur cette base, la commissaire n'a pas pu convenir du fait que l'estimation du BCP était conforme aux exigences de la Loi.

Finalement, le BCP a fourni un calcul acceptable des frais supplémentaires, d'après le volume de documents et une durée totale de recherche de 16,98 heures. À un tarif horaire de 10 \$, les frais s'élevaient par conséquent à 169,80 \$, réduits à 119,80 \$ une fois les cinq heures gratuites prises en compte (soit une réduction de plus de 4 100 \$ par rapport à l'estimation initiale des frais). D'après la nature des documents demandés, la commissaire a estimé que le nouveau montant des frais était raisonnable.

Bien que la commissaire reconnaisse que la Loi doit être modernisée et que la tarification ait été dépassée par les évolutions technologiques, les institutions doivent évaluer les frais en fonction des pouvoirs actuels énoncés par la Loi et les règlements qui s'y rattachent (voir la section « Frais/Droits », à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2011-2012_6.aspx). La commissaire estime que l'intention du Parlement ne consistait pas à faire des frais un moyen par lequel les institutions pouvaient récupérer les coûts associés à l'administration de la Loi ni à faire que les frais soient évalués de façon à dissuader les demandeurs de formuler leurs demandes.

Fermeture d'un dossier en attente de consultations

En avril 2012, le SCT a reçu une demande d'accès à des documents concernant l'approbation de la politique sur l'indemnité offerte aux membres réguliers de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Le SCT a demandé une prorogation de délai de 180 jours afin de mener des consultations sur les documents auprès du service de Renseignements confidentiels du Cabinet/conseillers juridiques du BCP (Service) entre autres institutions. La date de réponse à la demande a ainsi été reportée au mois d'octobre 2012.

À l'échéance du délai prorogé, le SCT a informé le demandeur par courrier que le Service n'avait pas encore répondu à sa demande de consultation. Néanmoins, le SCT a indiqué qu'il ferait le dossier et qu'il fournirait tous les documents pouvant être divulgués à la fin de la consultation. Le demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos de cette réponse.

La commissaire a conclu qu'il n'existait aucun fondement dans la Loi permettant aux institutions de fermer des demandes avant d'avoir reçu les réponses à une consultation. La lettre envoyée au demandeur par le SCT ne constitue pas

non plus une réponse au sens des articles 7 et 10 de la Loi, qui définissent les délais appropriés pour l'envoi d'une réponse et les renseignements que celle-ci doit comporter.

Le SCT n'a mis aucune procédure en place pour surveiller les progrès de la consultation en cours et s'assurer de son achèvement après la fermeture du dossier. Au cours de l'enquête, les agents du SCT ont expliqué qu'ils n'avaient pas fait de suivi à propos de la consultation auprès du Service après octobre 2012 en raison de leur propre charge de travail et parce que des tentatives antérieures semblables n'avaient pas donné de bons résultats. Aussi le SCT avait-il simplement cessé de demander au Service de fournir des rapports de situation à propos de la consultation. Cependant, à la lumière de l'enquête de la commissaire, le SCT a fait un suivi auprès du Service qui a terminé la consultation en août 2013. Le SCT a transmis une réponse définitive au demandeur en septembre 2013.

Même si la majeure partie du retard pris dans la réponse à cette demande découlait de la consultation auprès du Service, la commissaire a estimé que le SCT avait retardé le traitement de la demande, qu'il n'avait pas su gérer convenablement le processus de consultation et, par conséquent, qu'il n'avait pas fourni les documents en temps opportun.

La commissaire a mis en évidence, dans ses fiches de rendement de 2008-2009, la pratique qui consiste à fermer les demandes alors que les consultations sont en attente, remarquant que les institutions adoptaient cette approche afin de gérer les risques de retard (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2008-2009_4.aspx). Cette pratique entre en conflit avec l'obligation des institutions de prêter assistance aux demandeurs en vertu du paragraphe 4(2.1) de la Loi. Cette disposition exige que les institutions déploient tous les efforts raisonnables pour donner suite aux demandes de façon précise et en temps opportun. En tant qu'institution à laquelle la demande a été faite dans ce cas, le SCT avait la responsabilité de répondre à la demande et de prendre toutes les décisions nécessaires pour veiller à respecter les obligations qui lui sont imposées par la loi.

Récupération des documents

Un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos d'une décision prise par le MAECD de ne pas divulguer de l'information contenue dans des documents envoyés ou reçus par l'ambassade canadienne à Mexico, concernant l'assassinat d'un homme d'affaires à Acapulco, en octobre 2010. L'institution a retenu l'information en vertu de diverses exceptions, notamment du paragraphe 19(1) (renseignements personnels). En plus de se plaindre de l'application de ces exceptions, le demandeur estimait que des documents supplémentaires devaient exister.

L'enquête a révélé que le MAECD conseillait systématiquement aux ambassades de ne pas fournir de dossiers consulaires pour répondre aux demandes d'accès. Selon le MAECD, tous les renseignements figurant dans ces dossiers doivent faire l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 19(1).

Pour faire avancer l'enquête, il a été demandé au MAECD de traiter les documents afin de déterminer si l'une des trois exclusions de l'exception pour renseignements personnels s'appliquait. Les renseignements personnels peuvent être divulgués lorsque le public y a accès et avec le consentement de la personne identifiable concernée. Ils peuvent également être divulgués en vertu du paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, notamment lorsque des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée découlant de la divulgation. Finalement, après un retard important, le MAECD a transmis 195 pages supplémentaires de documents. Ce faisant, le MAECD a refusé de divulguer de l'information en vertu du paragraphe 13(1) (renseignements obtenus à titre confidentiel des gouvernements des États étrangers), du paragraphe 15(1) (défense et affaires internationales) et de l'alinéa 21(1)b) (consultations ou délibérations auxquelles ont participé des employés ou des agents du gouvernement). Il a également continué de prétendre que le paragraphe 19(1) s'appliquait pour certains renseignements.

Un examen des documents a confirmé que le MAECD avait appliqué ces exceptions convenablement. Cependant, cet examen a été compliqué par le retard du MAECD à fournir les documents consulaires.

La commissaire a néanmoins conclu que la plainte était fondée, car le MAECD n'avait pas récupéré ni traité l'ensemble des documents à l'origine. Au moment de répondre aux demandes, les institutions doivent déterminer si de l'information pouvant être divulguée peut être prélevée de l'information devant être retenue, conformément à l'exigence de l'article 25 de la Loi. La Cour d'appel fédérale a confirmé que les documents devaient être passés en revue pour en assurer un traitement approprié (*Société Radio-Canada c. Commissaire à l'information du Canada*, 2011 CAF 326). Omettre de récupérer les documents compromet également les droits conférés par la Loi, étant donné qu'il existe un risque que des documents qui ne sont pas correctement identifiés puissent être éliminés par le secteur de programme. (Pour un exemple, voir la section « Défaut de répondre avec exactitude aux demandes en omettant de récupérer les documents » du rapport annuel 2012-2013 de la commissaire, à l'adresse suivante : http://www.oic-ci.gc.ca/eng/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013_6.aspx)

Convergence entre l'accès à l'information et le privilège parlementaire

Comme elle l'a indiqué dans son rapport annuel 2012-2013, la commissaire a signalé, au cours de sa comparution devant un comité parlementaire en 2012, que la *Loi sur l'accès à l'information* ne contenait pas d'exception pour l'information soumise au privilège parlementaire (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/pa-ap-appearance-appearance-2012_3.aspx).

Au cours de cette audience, la commissaire a également prédit que l'absence d'une telle exception entraînerait des plaintes à propos des délais prorogés par les institutions en vue de consulter le Parlement à propos de l'application possible du privilège parlementaire aux documents demandés en vertu de la Loi.

En fait, c'est ce qui s'est produit. En avril 2013, un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos de la réponse du SCT à une demande de documents d'information concernant la comparution de fonctionnaires du SCT devant un comité parlementaire.

Le SCT a eu recours à deux prorogations de délai pour répondre à cette demande, dont une de 60 jours pour consulter la Chambre des communes. Cependant, la disposition de la Loi utilisée par le SCT pour justifier cette consultation (alinéa 9(1)c)) n'était pas prévue à cette fin. Elle a plutôt été conçue pour répondre aux besoins des consultations auprès de tiers concernant des documents qui pourraient être considérés comme des renseignements commerciaux confidentiels, tels qu'ils sont décrits dans la Loi. Étant donné qu'aucun des documents en question dans cette plainte ne contenait de tels renseignements, la commissaire a conclu que la prorogation était invalide.

Au cours de l'enquête, le SCT a souligné qu'il existait un manque de clarté à propos de la bonne marche à suivre pour répondre aux demandes de documents qui peuvent être concernés par le privilège parlementaire. L'institution a également déclaré qu'en recourant à la prorogation de délai, elle suivait la pratique communément appliquée par d'autres institutions dans cette situation.

En 2012, au cours de sa comparution devant le Parlement, la commissaire a recommandé qu'une exception pour le privilège parlementaire soit ajoutée à la Loi et que soit mis en œuvre un processus de consultation limité dans le temps, avec une autorité clairement désignée. Le comité n'a pas adopté les recommandations de la commissaire dans son rapport.

Enquêtes en cas de refus

Les plaintes portant sur le refus des institutions de donner accès aux documents représentaient 59 % des nouvelles plaintes reçues par la commissaire en 2013-2014. Cette charge de travail comprenait 493 plaintes portant sur l'utilisation, par les institutions, des diverses exceptions et exclusions prévues par la Loi, 469 plaintes concernant les réponses incomplètes ou l'absence de documents, 203 plaintes portant sur les questions de sécurité nationale, d'affaires internationales et de défense ainsi que 54 plaintes diverses.

Les exceptions le plus souvent citées dans les plaintes comprenaient celles de l'article 19 (renseignements personnels), de l'article 20 (renseignements de tiers) et de l'article 23 (secret professionnel des avocats). Les pages suivantes comprennent les résumés des enquêtes importantes qui ont été fermées par la commissaire en 2013-2014 et qui concernaient ces exceptions et d'autres.

1. Article 19

L'article 19 exige des institutions qu'elles ne divulguent pas les renseignements personnels, sous réserve de trois exceptions : lorsqu'un individu consent à la divulgation des renseignements, lorsque le public a accès aux renseignements ou lorsque l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* autorise la divulgation des renseignements. Les exceptions en vertu de l'article 19 sont les plus souvent citées dans les plaintes auprès de la commissaire. En 2013-2014, 45 % des nouvelles plaintes reçues par la commissaire concernaient des problèmes liés à l'article 19. Vous trouverez ci-dessous les résumés de trois affaires qui traitaient des divers aspects de l'application de cette disposition.

La formation obligatoire ne constitue pas des renseignements personnels

Un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos d'une décision de la GRC de ne pas divulguer, en vertu du paragraphe 19(1), l'ensemble des documents concernant la participation d'un inspecteur nouvellement nommé au Cours d'orientation et de perfectionnement pour les officiers de l'organisation. Le demandeur avait précisément demandé les dates de participation de l'inspecteur, la liste complète des cours ainsi que les noms de tous les animateurs et autres participants.

Pendant l'enquête, la GRC a indiqué que, selon elle, l'information recherchée ainsi que le nom, le grade et le numéro d'identification des membres réguliers de la GRC constituaient des renseignements personnels, définis à

l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La GRC a invoqué l'affaire *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8 pour justifier sa position.

L'enquête a révélé que le Cours d'orientation et de perfectionnement pour les officiers était obligatoire pour les officiers nouvellement nommés. Par conséquent, la commissaire a conclu que le fait qu'un membre ait participé à ce cours ne constituait pas des renseignements personnels, car ce cours est lié au poste ou à la fonction d'une personne employée par une institution fédérale. Cela signifiait donc que l'information relevait de l'exception au paragraphe 19(1) qui se trouve au paragraphe 3(j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La GRC n'était pas d'accord avec cette analyse. Finalement cependant, après une demande officielle de la commissaire pour obtenir de plus amples renseignements afin de justifier sa position, la GRC a accepté de divulguer l'information.

Au moment d'invoquer le paragraphe 19(1), les institutions doivent tenir compte de toutes les exceptions détaillées au paragraphe 19(2), ainsi que de toutes les exceptions relatives à ce qui constitue des renseignements personnels, tels qu'ils sont définis dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La formation de perfectionnement obligatoire relève clairement de l'exception pour les renseignements liés au poste et à la fonction d'une personne au cours de son travail.

Limites des renseignements personnels

Le 24 septembre 2007, Transports Canada a reçu une demande portant sur une copie électronique de l'ensemble de la base de données du système de comptes rendus quotidiens des événements de l'aviation civile (SCRQEAC).

Transports Canada a répondu à cette demande le 5 octobre 2007 en fournissant un CD-ROM contenant les entrées de données du SCRQEAC comprises entre le 1^{er} janvier 1993 et le 26 septembre 2007. Dans sa réponse, Transports Canada n'a pas indiqué au demandeur qu'il avait appliqué une quelconque exception à l'information ni qu'il avait exclu certains détails, comme les numéros d'immatriculation des appareils.

Le demandeur a par la suite déposé une plainte auprès de la commissaire, prétendant que de l'information manquait dans la base de données.

Dans une demande identique en 2006, Transports Canada avait refusé de divulguer les numéros d'immatriculation des appareils en affirmant qu'il s'agissait de renseignements personnels en vertu du paragraphe 19(1). La commissaire avait contesté cette décision, et Transports Canada avait accepté de communiquer au demandeur l'ensemble de la base de données et de lui donner accès à tous les champs de la base de données du SCRQEAC.

L'enquête actuelle a établi que la base de données du SCRQEAC est accessible sur le site Web de Transports Canada; cependant, les champs ne sont pas tous accessibles, et les données ne peuvent pas être téléchargées.

La tentative de la commissaire de régler la plainte de manière non officielle n'a pas réussi. Par conséquent, elle a demandé officiellement à Transports Canada de fournir sa justification pour refuser de divulguer les numéros d'immatriculation des appareils. Dans sa réponse, Transports Canada a maintenu qu'en recoupant les numéros d'immatriculation des appareils dans la base de données du SCRQEAC avec les renseignements accessibles au public sur le site Web du Registre des aéronefs civils canadiens, il était possible de discerner les noms et les adresses des propriétaires des appareils immatriculés impliqués dans des faits aéronautiques. D'après ce que l'on peut comprendre, Transports Canada prétendait que cela pourrait entraîner la divulgation de « renseignements personnels » par l'intermédiaire d'un « effet mosaïque » (c'est-à-dire que la divulgation de divers renseignements qui n'ont apparemment aucun lien entre eux permettrait à une personne de rassembler une image plus globale entraînant la divulgation de renseignements personnels précis). Par conséquent, les numéros d'immatriculation devaient être retenus en vertu du paragraphe 19(1).

La commissaire est restée d'avis que Transports Canada ne pouvait pas établir que la divulgation des numéros d'immatriculation des appareils permettrait à quiconque de discerner l'identité de n'importe quelle personne impliquée dans un fait aéronautique. Tout au plus, les numéros, lorsqu'ils sont recoupés avec l'information présente dans la base de données du Registre des aéronefs civils canadiens, peuvent permettre à une personne de discerner l'identité du propriétaire d'un aéronef, y compris les entités commerciales et étatiques, qui ont été impliquées dans un fait aéronautique. Cependant, personne ne pourrait déterminer si les propriétaires en question étaient personnellement impliqués dans l'incident.

La décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports)*, 2006 CAF 157 venait soutenir l'opinion de la commissaire.

La Cour avait rejeté les arguments selon lesquels les renseignements contenus dans les rubans de sauvegarde et les transcriptions de communications du contrôle de la circulation aérienne entre les contrôleurs aériens et le personnel embarqué, obtenus par le Bureau de la sécurité des transports du Canada au cours de ses enquêtes sur des faits aéronautiques, pourraient devenir des « renseignements personnels », même s'il était possible d'utiliser cette information pour identifier une personne. D'après la Cour, la possibilité que l'information puisse être recoupée avec d'autres sources ne rendait pas « personnels » des renseignements qui étaient autrement « non personnels ». Au lieu de cela, c'est la nature de l'information et le fait que le sujet abordé dans cette information ne violait pas les droits relatifs à la protection des renseignements personnels des personnes qui ont été essentiels pour déterminer si l'information était « à propos » d'une personne afin de constituer une exception en vertu du paragraphe 19(1).

La commissaire a également remarqué que, même si les renseignements avaient constitué une exception appropriée en tant que renseignements personnels, ce dont elle n'était pas convaincue, Transports Canada aurait été dans l'obligation d'envisager de divulguer l'information pour des raisons d'intérêt public, conformément à l'alinéa 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En ce qui concerne l'information au centre de cette enquête, il n'y avait aucune attente de protection des renseignements personnels. En outre, il existe un intérêt public important pour garantir la sûreté du transport aérien.

À la suite de l'intervention de la commissaire, Transports Canada a communiqué l'ensemble des documents au demandeur le 18 octobre 2013, en vertu du sous-alinéa 8(2)m)i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette disposition permet aux institutions de divulguer l'information pour laquelle elles déterminent que les raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée qui en découlerait. Cela a permis de régler la plainte, même si la commissaire maintient que l'information communiquée au demandeur ne constitue pas des renseignements personnels.

Problème de consentement

Un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire parce que la GRC n'avait pas fourni de justifications appropriées pour avoir refusé l'accès à des documents obtenus au cours d'une enquête. À trois occasions, la GRC a informé le demandeur qu'elle avait besoin du consentement écrit des personnes dont les renseignements personnels pourraient apparaître sur les documents concernés par la portée de la demande avant de pouvoir traiter ladite demande.

La commissaire a conclu qu'il était prématuré pour la GRC de demander des consentements avant même d'avoir passé en revue les documents en question afin de déterminer si le paragraphe 19(1) s'appliquait. De plus, la commissaire estime que les institutions ont l'obligation de rechercher le consentement des personnes lorsqu'il est raisonnable de le faire. Par conséquent, le refus de la GRC de traiter la demande en l'absence de consentements était inapproprié.

Au cours de l'enquête, la GRC a également exprimé ses inquiétudes à la commissaire à propos de la portée de la demande, outre le besoin éventuel de demander le consentement d'un grand nombre de personnes. La commissaire estime que la GRC aurait dû discuter de ces inquiétudes avec le demandeur, conformément à son obligation de prêter assistance.

En refusant de traiter la demande sans les consentements pertinents et en ne communiquant pas convenablement avec le demandeur, la GRC n'a pas eu l'occasion de résoudre ces problèmes. Ces lacunes ont à leur tour retardé inutilement le traitement du dossier. En effet, il s'est avéré au cours de l'enquête que le demandeur était disposé à réduire considérablement la portée de sa demande. Ce faisant, le besoin de demander des consentements était totalement écarté. La plainte a été réglée sur cette base.

2. Article 20

L'article 20 prévoit l'exception pour certains types de renseignements de nature commerciale concernant des tiers n'étant pas soumis à la Loi. En 2013-2014, 25 % des nouvelles plaintes reçues par la commissaire concernaient des problèmes liés à la façon dont les institutions appliquaient cet article.

Qui sont les tiers appropriés

En 2008, Postes Canada a communiqué à un demandeur des sections de contrats octroyés à Wallding International entre 1997 et 2000. Postes Canada n'a pas divulgué les signatures sur les contrats à titre de renseignements personnels (en vertu du paragraphe 19(1)) ni d'autres précisions à titre de renseignements commerciaux fournis à titre confidentiel à Postes Canada par un tiers (en vertu de l'alinéa 20(1)b)).

En enquêtant sur la plainte qui a suivi cette réponse, la commissaire n'était pas d'avis que les trois signatures en question pouvaient être retenues à titre de renseignements personnels, étant donné qu'elles étaient toutes accessibles au public. En effet, l'un des signataires était le receveur général du Canada, dont la signature apparaît sur tous les chèques émis par le gouvernement du Canada. Finalement, Postes Canada a communiqué les signatures.

La commissaire n'était pas non plus d'accord avec le fait que l'information contenue dans le contrat avait été « fournie » par un tiers, comme l'exige l'alinéa 20(1)b). Les modalités d'un contrat négocié entre une institution fédérale et un tiers ne sont pas, selon la commissaire, « fournies » à l'institution fédérale, étant donné qu'elles découlent d'un processus de négociation et qu'elles peuvent être modifiées.

En août 2012, au cours de l'enquête (et plus de quatre ans après la réponse initiale au demandeur), Postes Canada a appliqué une nouvelle exception aux documents en question : celle en vertu de l'alinéa 20(1)c). Cette exception exige des institutions qu'elles refusent de communiquer les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes financières appréciables pour un tiers ou de nuire à sa compétitivité. Ce faisant, Postes Canada affirmait que la divulgation du contenu des contrats pourrait entraîner des pertes financières pour l'ancien président de Wallding, la société tierce, ou nuire à sa compétitivité.

Étant donné que les documents en question concernaient l'entreprise Wallding, une société dissoute en septembre 2008, la commissaire n'était pas convaincue que Postes Canada avait appliqué convenablement l'alinéa 20(1)c) pour refuser de communiquer l'information.

Comme l'exige la Loi, la commissaire a cherché à obtenir les observations de l'ancien président de Wallding. Cependant, la commissaire n'a pas été persuadée par ses observations, qui étaient totalement axées sur les préjudices potentiels à son égard, en tant que personne. La commissaire a par conséquent recommandé au chef de Postes Canada de divulguer l'information. La totalité de l'information a finalement été divulguée en 2013.

Quand une information commerciale n'est-elle pas confidentielle?

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a reçu une demande en 2012 pour une liste de tous les réservoirs de stockage connus sur les terres autochtones en Alberta, qui contenaient des produits pétroliers et produits apparentés. Le demandeur cherchait à connaître la capacité, l'emplacement, et le propriétaire/exploitant de chaque réservoir.

En réponse à cette demande, AADNC a exclu l'emplacement des réservoirs en vertu de l'alinéa 20(1)b) (renseignements fournis par un tiers à titre confidentiel). Le demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos de cette réponse.

Pour que l'alinéa 20(1)b soit invoqué de manière appropriée pour refuser de divulguer de l'information, tous les critères énoncés dans cette disposition doivent être respectés. Cela signifie que les renseignements doivent être financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques. Ces renseignements doivent avoir été fournis à une institution fédérale par un tiers, ils doivent être de nature confidentielle selon certaines normes objectives et ils doivent être traités comme tels de façon constante par le tiers en question.

Tout au long de l'enquête, AADNC a soutenu que l'information en question respectait les critères énoncés à l'alinéa 20(1)b, y compris les critères de confidentialité.

Le Règlement sur les systèmes de stockage de produits pétroliers et de produits apparentés stipule que « le propriétaire ou l'exploitant place le numéro d'identification bien en vue sur le système de stockage ou près de celui-ci ».

De la même manière, le site Web d'Environnement Canada explique que le numéro d'identification doit être visible sur le système de stockage ou près de celui-ci. Concernant les réservoirs hors sol, ce numéro peut être peint sur le côté du réservoir ou affiché à un emplacement visible. Pour les systèmes souterrains, une étiquette durable peut être fixée au tuyau de remplissage. La seule exigence est que le numéro soit visible tout au long de l'année et qu'il ne soit pas masqué, par de la neige, par exemple.

À la lumière de ces exigences, la commissaire a conclu que l'emplacement de tels réservoirs pouvait être discerné par l'observation et qu'il ne pouvait pas être défini comme « confidentiel ».

La commissaire a fait connaître sa position à AADNC, mais l'institution a maintenu que l'application de l'alinéa 20(1)b était justifiée. Étant donné que la commissaire avait conclu qu'AADNC n'avait pas établi que l'information en question respectait les critères énoncés à l'alinéa 20(1)b, la commissaire a officiellement recommandé au ministre des Affaires autochtones et Développement du Nord de divulguer l'information. En réponse, AADNC a accepté de divulguer l'information.

3. Article 23

Une autre exception sur laquelle s'appuient souvent les institutions fédérales pour refuser de divulguer des documents est celle permise en vertu de l'article 23, qui exclut les renseignements pour lesquels le secret professionnel des avocats est revendiqué. En 2013-2014, 21 % des nouvelles plaintes reçues par la commissaire concernaient des problèmes liés à l'article 23.

Les accords de règlement ne sont pas couverts par le secret professionnel des avocats

Un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos de la décision d'AADNC de refuser, en vertu de l'article 23, de divulguer l'ensemble des accords de règlement conclus entre AADNC et sept entreprises privées en 2008 concernant un projet de construction d'une école à Kanesatake.

La commissaire n'était pas d'accord avec le fait que de tels documents pouvaient être retenus en vertu de cette exception. Au cours de l'enquête, l'institution a reconnu ce fait et a ensuite décidé qu'elle s'appuierait sur le paragraphe 18(b) (négociations contractuelles ou autres menées par une institution fédérale) et l'alinéa 20(1)d (négociations avec un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins) pour refuser de divulguer les documents demandés.

En justifiant son utilisation de ces exceptions, AADNC a soutenu que les accords de règlement étaient censés être confidentiels et que leur divulgation pourrait entraîner une perte financière pour le gouvernement fédéral ou des avantages financiers pour des parties ne participant pas au règlement, en raison des renseignements contenus dans les accords. Pour bénéficier de l'exception en vertu de l'alinéa 20(1)d, l'information doit être telle qu'on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que sa divulgation entrave des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins. Ce critère est semblable à celui énoncé au paragraphe 18(b). Il n'est pas suffisant de simplement spéculer sur le fait que certains préjudices pourraient se produire. Les tribunaux ont signifié clairement qu'en invoquant cette disposition, les institutions doivent faire référence à une entrave pour les négociations et pas uniquement à l'augmentation de la concurrence qui pourrait découler de la divulgation. Les tribunaux ont également indiqué que la partie cherchant à empêcher la divulgation doit établir la probabilité des conséquences nuisibles.

D'après la commissaire, AADNC n'a pas réussi à fournir suffisamment de preuves que le préjudice décrit à l'alinéa 20(1)d ou au paragraphe 18(b) se concrétiserait si les documents en question étaient divulgués. Finalement, puisqu'il avait cessé de s'appuyer sur l'article 23 pour refuser de divulguer l'information, AADNC a divulgué l'ensemble des documents au demandeur.

Autres exceptions et exclusions

Article 18.1

L'article 18.1 de la Loi permet à quatre institutions fédérales, dont VIA Rail Canada, de refuser de communiquer des documents qui contiennent des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques leur appartenant et qu'elles ont traités de façon constante comme étant de nature confidentielle. Cette disposition, aussi à l'origine de quelques plaintes, a été ajoutée à la *Loi sur l'accès à l'information* en 2007, après l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, lorsque VIA est également devenue assujettie à la loi canadienne sur l'accès à l'information.

Par exemple, un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos d'une décision de VIA d'appliquer une exception à de l'information en réponse à une demande portant sur le nombre de passagers entrants et sortants par gare, pour les années 2011 et 2012.

Dans sa plainte, le demandeur signalait que VIA lui avait fourni les chiffres nationaux concernant le nombre de passagers entrant et sortant des trains de VIA, et non les chiffres répartis en fonction des gares. VIA avait refusé de divulguer ces derniers chiffres en vertu de l'alinéa 18.1(1)d) (renseignements commerciaux/économiques). Cependant, le demandeur prétendait que VIA avait par le passé divulgué publiquement des données complètes, gare par gare, sur son site Web. Il se demandait également comment la divulgation de ces renseignements pourrait compromettre une quelconque activité commerciale ou économique de VIA.

L'enquête de la commissaire a révélé que VIA avait, de fait, divulgué publiquement l'information en question de 2007 à 2010, ce qui indique que VIA n'a pas traité de façon constante l'information demandée comme étant de nature confidentielle. Étant donné que VIA n'avait pas respecté tous les critères énoncés à l'alinéa 18.1(1)d), la commissaire a conclu que l'information n'avait pas été retenue de manière appropriée. À la suite de l'intervention de la commissaire, VIA a divulgué l'information au demandeur.

Article 26

En vertu de cet article, les institutions peuvent refuser la communication de documents lorsqu'elles ont des motifs raisonnables de croire que leur contenu sera publié dans les 90 jours suivant le dépôt de la demande.

Un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire en 2013 à propos de la décision de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) de refuser de divulguer dans son ensemble

une étude intitulée *Évaluation des résultats d'enquête concernant les acheteurs de maisons d'Habitat pour l'humanité au Canada*, en vertu de l'alinéa 21(1)b) (comptes rendus de consultations ou de délibérations).

La commissaire n'était pas d'accord avec l'application faite par la SCHL de l'alinéa 21(1)b) et a demandé à l'institution de passer de nouveau les documents en revue. Au lieu de faire cela, la SCHL a décidé de refuser la divulgation en vertu de l'article 26, étant donné que ladite étude devait être publiée en mai ou en juin 2013. Cependant, l'article 26 exige qu'il existe des motifs raisonnables de croire que les renseignements seront publiés « dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ». Dans ce cas, la date de publication envisagée venait plus de 90 jours après la réception de la demande par la SCHL, en décembre 2012. Par conséquent, la commissaire a conclu que la SCHL ne pouvait pas invoquer l'article 26 de la Loi pour refuser de divulguer l'étude en question.

Au cours de l'enquête, la SCHL a informé la commissaire que le rapport avait été publié sur son site Web et qu'elle en avait fourni le lien au demandeur.

L'article 26 diffère des autres exceptions, en ce que son application s'appuie sur la chronologie précise d'un événement. Ainsi, même si une institution a l'intention de publier un document, elle doit démontrer qu'il était raisonnable de croire que ladite publication se produirait dans les 90 jours suivant la date à laquelle l'institution avait reçu la demande.

Paragraphe 68(a)

Le paragraphe 68(a) exclut de la Loi les documents publiés ou mis en vente. Une enquête axée sur l'utilisation de cette exclusion a soulevé des questions intéressantes à propos de la convergence entre la *Loi sur le droit d'auteur* et la *Loi sur l'accès à l'information*.

Un demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos du refus de l'ARC de divulguer, en vertu du paragraphe 68(a), des interprétations techniques internes produites pendant une période donnée. L'ARC avait fourni ces interprétations à des éditeurs en vertu d'un contrat de licence. Les éditeurs les ont à leur tour mises en vente avec certaines modifications.

Selon le demandeur, les modifications des éditeurs étaient suffisamment importantes pour pouvoir considérer les versions publiées des interprétations comme des œuvres « nouvelles » ou « dérivées » en vertu de la *Loi sur le droit d'auteur*. Si c'était le cas, le paragraphe 68(a) n'aurait pas dû s'appliquer, puisque les versions originales n'auraient pas été publiées ni mises en vente.

Au cours de l'enquête, la commissaire a comparé les versions originales et publiées des interprétations. Cette comparaison a montré que la version publiée était presque identique à la version originale. Dans certains cas, les éditeurs avaient ajouté des notes de bas de page afin de clarifier des éléments et d'apporter une valeur ajoutée aux acheteurs. Par conséquent, la commissaire était d'accord avec l'ARC pour dire que l'information en question avait été publiée et mise en vente, ce qui l'excluait de la Loi.

Article 69

La *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas à l'information considérée comme des documents confidentiels du Cabinet. Cette exclusion (article 69) distingue la loi fédérale sur l'accès des lois de toutes les provinces et de tous les territoires.

Étant donné que les documents confidentiels du Cabinet sont exclus de la Loi, la commissaire n'est pas en mesure, lorsqu'elle enquête sur des plaintes concernant des documents qui contiennent des renseignements confidentiels du Cabinet, de consulter l'information que les institutions ont refusé de divulguer. Elle reçoit plutôt un document énonçant les données de base relatives aux documents non divulgués, comme le type de document, le nom de son auteur, les destinataires du document et sa date d'envoi.

Les tribunaux ont déterminé que, conformément aux exceptions énoncées au paragraphe 69(3), les portions des documents destinées à présenter des explications contextuelles, des analyses des problèmes ou des options politiques aux fins d'examen par le Cabinet lorsque celui-ci prend des décisions ne représentent pas des renseignements confidentiels du Cabinet une fois que les décisions ont été rendues publiques ou après qu'un délai de quatre années s'est écoulé depuis les prises de décisions. Cependant, il est difficile pour la commissaire de déterminer si des portions de documents peuvent respecter ce critère alors qu'elle n'est pas autorisée à consulter leur contenu.

Néanmoins, la commissaire a réussi, en cherchant à obtenir des observations officielles de la part des institutions, à faire en sorte que plus de renseignements soient divulgués dans un certain nombre d'affaires. Par exemple, en 2013-2014, l'intervention de la commissaire a permis la divulgation de renseignements supplémentaires concernant les modifications proposées aux règlements sur le parachutisme et à propos des activités d'Environnement Canada associées au canal de dérivation de la rivière Rouge au Manitoba.

En juillet 2013, la responsabilité de déterminer si une information est exclue à titre de renseignements confidentiels du Cabinet en vertu de la Loi est passée du Bureau du Conseil

privé aux avocats du ministère de la Justice Canada intégrés dans les institutions (voir la section 13.4 du *Manuel de l'accès à l'information* du SCT, à l'adresse suivante : <http://www.tbs-sct.gc.ca/atip-ai/prp/tools/atim-maa01-fra.asp>). Les répercussions de ce changement restent floues. Ce nouveau processus va peut-être accélérer les réponses, étant donné que les institutions considèrent souvent la consultation du BCP comme un goulot d'étranglement dans le traitement des demandes. Cependant, il existe une réelle possibilité que l'application de l'article 69 varie en fonction de l'institution et que le processus d'enquête de la commissaire soit compliqué par une absence de normalisation. La commissaire a fait part de ces préoccupations au SCT, au ministère de la Justice Canada et au BCP.

Le SCT a commencé à recueillir des statistiques plus détaillées à propos des demandes portant sur les renseignements confidentiels du Cabinet afin de fournir une image plus claire de leur volume et du temps nécessaire pour les traiter. Les premiers chiffres à ce sujet seront publiés en 2014-2015.

Entre-temps, la commissaire remarque avec inquiétude que les plaintes concernant l'utilisation de l'exclusion applicable aux documents confidentiels du Cabinet ont augmenté de 65 % en 2013-2014 par rapport à 2012-2013. La commissaire surveillera étroitement cette situation et fera rapport sur les évolutions en 2014-2015.

Enquête systémique sur les répercussions de la messagerie instantanée sur l'accès à l'information

En novembre 2013, la commissaire a publié un rapport spécial au Parlement sur les répercussions de la messagerie instantanée sur l'accès à l'information (<http://www.ci-oic.gc.ca/fra/pin-to-pin-nip-a-nip.aspx>).

Dans cette enquête, la commissaire a examiné les pratiques de 11 institutions et de divers cabinets ministériels en ce qui concerne l'utilisation des messages instantanés en mode texte à partir d'appareils sans fil, notamment les communications en provenance et à destination d'appareils BlackBerry en utilisant un numéro d'identification personnel (NIP) unique.

La commissaire a découvert que l'utilisation de la messagerie instantanée sur des appareils sans fil émis par le gouvernement pour la conduite des affaires de l'État présentait un risque inacceptable pour le droit d'accès à l'information. En outre, elle a découvert que l'accès aux messages instantanés envoyés et reçus par le personnel des cabinets de ministres comportait un risque particulier.

Dans ce rapport, la commissaire recommandait que le Parlement modifie la *Loi sur l'accès à l'information* afin d'y inclure une obligation légale exhaustive de documenter les décisions prises par des institutions du gouvernement fédéral, avec des sanctions appropriées en cas de non-conformité. La commissaire a également formulé trois recommandations précises au président du Conseil du Trésor, qui a refusé de les mettre en œuvre.

Ingérence dans l'accès à l'information

Le processus d'accès à l'information énoncé dans la *Loi sur l'accès à l'information* a été conçu pour être objectif et impartial. Par conséquent, toute ingérence réelle ou perçue dans le processus va à l'encontre de la Loi.

Ingérence au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Au début d'avril 2014, la commissaire a publié un rapport spécial au Parlement, qui concluait à l'ingérence indue de trois membres du personnel ministériel dans le cas de cinq demandes d'accès à l'information reçues par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) (<http://www.ci-oic.gc.ca/fra/ingerence-dans-acces-a-l%E2%80%99information-partie-2-interference-with-access-to-information-part-2.aspx>). L'enquête qui constituait le fondement de ce rapport couvrait la période de juillet 2008 à janvier 2010.

Les communications directes entre les membres du personnel ministériel et les agents de l'accès à l'information ont contribué à cette ingérence. Cette ingérence a, à son tour, entraîné des retards dans les réponses aux demandeurs. Dans quatre cas, les agents de l'accès à l'information n'ont pas fourni les renseignements alors qu'ils étaient prêts à être divulgués. Ils ont plutôt retardé leur réponse aux demandeurs, de 6 à 30 jours ouvrables, afin d'obtenir l'approbation de diffuser ces dossiers par les membres du personnel ministériel.

La commissaire a formulé huit recommandations à TPSGC sur des questions allant de la mise en œuvre de politiques nouvelles ou d'améliorations aux politiques existantes à la prestation d'une formation claire et cohérente au personnel ministériel et aux agents de l'accès à l'information à propos de leurs rôles et responsabilités en vertu de la Loi. La ministre a accepté de mettre en œuvre toutes ces recommandations, sauf une; elle a refusé de soumettre la question de l'ingérence à un organisme d'enquête aux fins d'examen approfondi.

Ce rapport faisait suite à une constatation d'ingérence antérieure concernant l'un des trois membres du personnel faisant l'objet de cette enquête, que la commissaire avait signalée en mars 2011 (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2010-2011_interference-with-ati-interference-avec-ati.aspx).

Deux plaintes pour ingérence liées à des demandes d'information portant sur des détenus afghans

Au cours de l'année 2012-2013, la commissaire a clos les enquêtes sur deux autres plaintes portant sur des allégations d'ingérence. La première visait le MAECD, et la deuxième, la Défense nationale. Après des enquêtes approfondies, la commissaire a conclu que ces deux plaintes n'étaient pas fondées.

La première enquête concernait des allégations d'ingérence au MAECD.

Le 11 mars 2008, le MAECD a reçu la demande suivante : « Tous les documents concernant la décision du Canada d'arrêter les transferts de détenus au début du mois de novembre 2007 en raison de preuves de torture. Veuillez fournir tous les documents rédigés en lien avec les transferts de détenus pour les procédures judiciaires. La période concernée est comprise entre le 1^{er} novembre 2007 et le 29 février 2008. » [traduction]

Le 19 mars 2008, le MAECD a informé le demandeur qu'il recourait à une prorogation de délai de 290 jours pour répondre à cette demande, en raison de la portée prévue de la recherche et des consultations qui seraient requises avec d'autres institutions fédérales. La date d'échéance de réponse à la demande a ainsi été reportée à la fin de l'année 2008.

Finalement, le MAECD a répondu à la demande le 10 décembre 2009, appliquant une exception à l'ensemble des documents en vertu de l'article 23 (secret professionnel des avocats). Le 9 février 2010, le demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos de la réponse du MAECD. Entre autres questions, le demandeur se plaignait d'une ingérence indue concernant la gestion et le traitement de la demande, en raison du temps pris par le MAECD pour fournir une réponse.

La commissaire a obtenu une coopération totale et rapide de tous les fonctionnaires des institutions au cours de son enquête sur cette plainte, elle a passé en revue tous les documents créés par suite de la demande et a eu des entretiens individuels avec tous les agents du MAECD et du ministère de la Justice Canada ayant participé au traitement de la demande.

L'enquête a révélé que le MAECD, au moment de cette demande, traitait un volume exceptionnellement élevé de demandes, tout en essayant de gérer des priorités concurrentes liées à la question du transfert des détenus. Ces priorités comprenaient le litige impliquant la Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire, d'autres litiges devant la Cour fédérale et l'étude en cours menée par le Comité spécial sur la mission canadienne en Afghanistan de la Chambre des communes. Les agents du MAECD ont indiqué que le volume élevé de demandes et les priorités concurrentes au cours de cette période ont créé une charge de travail écrasante ayant des répercussions importantes sur les ressources de l'institution.

L'enquête de la commissaire a permis d'établir que les agents du MAECD du secteur de programme avaient consciemment pris la décision de traiter ces autres priorités avant de répondre aux demandes d'accès à l'information, notamment à la demande faisant l'objet de la plainte. Par conséquent, des retards importants ont été pris pour repérer les documents qui pourraient être visés par la demande, pour mener et achever les consultations internes et pour entreprendre les consultations avec le ministère de la Justice Canada à propos de l'applicabilité de l'article 23 aux documents. Pour leur part, les agents du ministère de la Justice Canada ont répondu rapidement à la demande de consultation du MAECD une fois qu'ils l'ont eu reçue.

En outre, la commissaire a examiné le processus d'alerte de communications du MAECD pour déterminer si cette procédure a entraîné des ingérences ou des retards supplémentaires dans la demande. L'examen de la commissaire n'a permis de relever aucune preuve de cela.

Cependant, le MAECD a répondu à la demande 11 mois après l'échéance de la date prorogée. Ce faisant, l'institution n'a pas respecté son obligation de fournir une réponse en temps opportun au demandeur, comme l'énonce le paragraphe 4(2.1) de la Loi. La charge de travail ne permet pas de justifier un dossier de présomption de refus.

En dépit du retard important pris pour répondre à cette demande, la commissaire n'a découvert aucune preuve d'ingérence concernant la gestion et le traitement de la demande. En conséquence, la commissaire a déterminé que la plainte n'était pas fondée.

La commissaire a également enquêté sur des allégations d'ingérence au sein de la Défense nationale.

Le 8 mai 2007, la Défense nationale a reçu une demande portant sur « les copies de tous les courriels envoyés ou reçus par le sous-ministre adjoint (politique) entre le 29 avril 2007 et le 7 mai 2007 ». [traduction] Cette demande a été révisée une semaine plus tard comme suit : « les copies de tous les courriels envoyés ou reçus par le sous-ministre adjoint (politique) entre le 29 avril 2007 et le 7 mai 2007 qui comprenaient ou mentionnaient le terme "détenu" ». [traduction]

Le 12 juin 2007, la Défense nationale a informé le demandeur qu'elle recourait à une prorogation de délai de 180 jours pour répondre à cette demande, en raison du volume de documents concernés et des consultations qui seraient requises avec d'autres institutions. La nouvelle échéance pour répondre à la demande est donc devenue le 11 décembre 2007.

Le 29 janvier 2010, soit 25 mois après l'échéance de la date prorogée, la Défense nationale a fourni 160 pages de documents au demandeur, mais a refusé de divulguer tout ou partie de certains documents en vertu d'une ou plusieurs exceptions. Le demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos de cette réponse, prétendant qu'en raison du temps pris pour répondre, une ingérence indue avait dû avoir lieu concernant la gestion et le traitement de sa demande.

La Défense nationale a pleinement coopéré avec la commissaire dans son enquête. En enquêtant sur cette plainte, la commissaire a passé en revue tous les documents créés par suite du traitement de la demande et elle a eu des entretiens individuels avec tous les agents de la Défense nationale et des autres institutions fédérales ayant participé au traitement de cette demande.

L'enquête a révélé que le retard important de la réponse de la Défense nationale à la demande était lié aux facteurs suivants. Tout d'abord, la Défense nationale traitait un grand volume de demandes d'accès à l'information au moment de traiter celle dont il est question ici. Ensuite, en plus de mener des consultations internes auprès des experts en la matière, la Défense nationale a dû mener un certain nombre de consultations auprès d'autres institutions fédérales.

La plupart des institutions consultées par la Défense nationale ont répondu en temps opportun. Cependant, deux consultations étaient requises avec le MAECD, lequel avait des problèmes importants de charge de travail à cette époque. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le MAECD gérait ses demandes d'accès et de consultation en même temps que

d'autres priorités concurrentes liées à la question du transfert des détenus afghans.

Pour couronner le tout, les bureaux responsables de l'accès à l'information à la Défense nationale et au MAECD ont éprouvé des problèmes importants de personnel au cours du traitement de la demande, entraînant plusieurs changements concernant les personnes responsables du dossier. En outre, la demande a été traitée au cours d'une période où la charge de travail était exceptionnellement élevée en raison des demandes liées à l'Afghanistan et aux détenus afghans. Par conséquent, les agents de l'accès à l'information ont subi des retards administratifs considérables dans leurs consultations internes respectives en vue d'obtenir les avis nécessaires pour terminer le traitement de cette demande.

La commissaire a également examiné le processus d'alerte de communications du ministère de la Défense nationale. Bien que cette procédure soit menée selon des protocoles stricts, elle a néanmoins enquêté pour savoir si cette procédure avait entraîné une ingérence quelconque ou des retards supplémentaires pour la demande en question. Cet examen n'a permis de relever aucune preuve de cela.

La Défense nationale a finalement répondu à la demande 25 mois après l'échéance de la date prorogée. Ce faisant, l'institution n'a pas respecté son obligation de fournir une réponse en temps opportun à la demande, comme l'énonce le paragraphe 4(2.1) de la Loi. Cependant, les preuves et les renseignements recueillis au cours de cette enquête ont incité la commissaire à conclure qu'il n'y avait eu aucune ingérence dans la gestion et le traitement de la demande.

Enquête systémique en cours sur l'ingérence

Enfin, l'enquête systémique menée actuellement par la commissaire sur les retards et les ingérences dans huit institutions s'achèvera en 2014-2015.

Procédures judiciaires

La *Loi sur l'accès à l'information* a pour principe fondamental que les décisions relatives à la communication de renseignements doivent être examinées par un organisme indépendant du gouvernement.

Dans le cas d'un refus d'accès, la Loi établit deux niveaux d'examen indépendant. Le premier examen est mené par la commissaire au moyen du processus d'enquête.

Lorsque la commissaire conclut qu'une plainte est fondée et que l'institution ne donne pas suite à sa recommandation de communiquer les renseignements, elle peut, avec le consentement du demandeur, adresser une demande de révision judiciaire à la Cour fédérale.

Un plaignant peut également adresser une demande de révision judiciaire à la Cour fédérale concernant le refus d'accès à l'information décidé par une institution fédérale, après avoir reçu les conclusions de l'enquête de la commissaire.

La Loi prévoit également un mécanisme par lequel un « tiers » (comme une société) peut demander la révision judiciaire de la décision d'une institution de communiquer des renseignements que le tiers ne souhaite pas voir communiqués à un demandeur en vertu de la Loi.

La commissaire surveille étroitement toutes les affaires présentant des ramifications possibles avec le droit d'accès à l'information et peut demander l'autorisation de participer à des procédures qui pourraient avoir des répercussions sur ce droit. Cela comprend les affaires dans lesquelles un tiers conteste la décision d'une institution de divulguer l'information demandée.

Les résumés ci-dessous passent en revue les affaires en cours et les décisions judiciaires rendues en 2013-2014.

Dossiers en cours

1. Procédures amorcées par la commissaire

Par ses enquêtes, la commissaire détermine, entre autres, si les institutions fédérales ont le droit de refuser l'accès à l'information demandée d'après les exceptions restreintes et précises au droit d'accès énoncées dans la Loi.

Lorsque la commissaire découvre qu'une exception au droit d'accès n'a pas été appliquée convenablement, elle informe le responsable de l'institution concernée du bien-fondé de la plainte et recommande officiellement que l'information retenue soit divulguée. Parfois, lorsque le responsable de l'institution n'accepte pas de suivre cette recommandation, la commissaire peut, avec le consentement du plaignant, demander à la Cour fédérale, en vertu de l'article 42 de la Loi, de réviser le refus de l'institution de divulguer l'information.

Portée des renseignements personnels

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre des Ressources naturelles (T-1257-13)

Comme elle l'a signalé dans son rapport annuel 2012-2013, la commissaire a enquêté sur une plainte déposée par le propriétaire d'une entreprise à propos du refus de Ressources naturelles Canada (RNCAN) de divulguer les noms, les titres et les coordonnées professionnelles de base de personnes travaillant pour des entités non gouvernementales, qui auraient pu recevoir des données à propos de l'entreprise du plaignant de la part de RNCAN (voir la section « Renseignements commerciaux de base de tiers », à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013_6.aspx).

RNCAN avait refusé l'accès à cette information en s'appuyant sur l'exception de la Loi concernant les « renseignements personnels » (paragraphe 19(1)). La commissaire a conclu que RNCAN n'avait pas prouvé que l'exception s'appliquait de manière appropriée. Le 26 février 2013, elle a envoyé une lettre au ministre des Ressources naturelles recommandant de divulguer l'information en question. Cependant, le ministre a refusé de mettre en œuvre cette recommandation.

Le 28 mars 2013, la commissaire a rapporté au plaignant les résultats de son enquête et a indiqué qu'elle demanderait, avec son consentement, à la Cour fédérale de réviser le refus du ministre.

Le plaignant n'a apporté son consentement que le 10 juin 2013, soit au-delà du délai de 45 jours au cours duquel une demande de révision judiciaire doit normalement être déposée par la commissaire en vertu de la Loi. La commissaire a présenté une motion en autorisation pour amorcer la procédure au-delà du délai de 45 jours, motion qui a été acceptée par la Cour le 18 juillet 2013.

La demande de la commissaire sur le fond a été traitée le 27 mars 2014, et l'affaire est maintenant en délibéré.

Limites du secret professionnel des avocats

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Santé (T-1904-13)

En 2010, Santé Canada a reçu une demande de documents ayant trait à la présentation abrégée de drogue nouvelle soumise par Apotex Inc. pour son médicament proposé appelé Apo-Pantoprazole.

Santé Canada a répondu à cette demande le 20 mai 2011. Dans les documents transmis, de l'information avait été retenue dans huit pages en alléguant que cette information était soumise au secret professionnel des avocats (article 23). Le demandeur a par la suite déposé une plainte auprès de la commissaire à propos du refus de Santé Canada de divulguer ces parties des documents.

Au cours de son enquête, la commissaire a appliqué le critère à trois volets établi par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Solosky c. La Reine* [1980] 1 R.C.S. 821 à 84, pour déterminer si l'information relevait du secret professionnel des avocats. Ce critère nécessite que l'information soit i) une communication entre un avocat et un client, ii) qui suppose la recherche ou l'apport de conseils juridiques et iii) qui est censée demeurer confidentielle.

La commissaire a conclu que Santé Canada n'avait pas prouvé que l'information faisant l'objet de l'exception respecte ce critère. Par conséquent, elle a écrit au ministre de la Santé pour recommander officiellement que Santé Canada divulgue l'information. La commissaire a également fait remarquer que, même si le secret professionnel des avocats pouvait s'appliquer (ce dont elle n'était pas convaincue), les preuves n'établissaient pas que le pouvoir discrétionnaire de lever ce secret professionnel et de divulguer l'information avait été exercé convenablement. Le ministre a rejeté la recommandation et a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour lever le secret professionnel.

Compte tenu de cette réponse et avec le consentement du plaignant, la commissaire a déposé une demande de révision judiciaire en novembre 2013. Les arguments juridiques écrits de la commissaire ont été déposés le 9 avril 2014.

Préjudice à la conduite des affaires internationales : « liste d'interdiction de vol »

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre des Transports du Canada (T-911-14, T-912-14)

En mars 2010, Transports Canada a reçu deux demandes concernant le nombre de personnes nommées sur la Liste des personnes précisées (aussi appelée « liste d'interdiction de vol » du Canada) entre 2006 et 2010 ainsi que le nombre de Canadiens figurant sur cette liste au cours de la même période.

Dans sa réponse aux demandes, Transports Canada a refusé de divulguer ces chiffres, estimant que leur divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales et à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives (conformément au paragraphe 15(1)).

Lors de son enquête, la commissaire a déterminé que l'information que Transports Canada avait refusé de divulguer ne correspondait pas aux critères énoncés au paragraphe 15(1). Le 10 mai 2013, la commissaire a écrit au ministre pour lui recommander de divulguer l'information au plaignant. Le ministre a refusé de suivre la recommandation de la commissaire.

Compte tenu de ce refus, la commissaire a obtenu le consentement des plaignants et a déposé, le 15 avril 2014, deux demandes de révision judiciaire concernant la décision du ministère.

Renvoi : frais et documents électroniques

Commissaire à l'information du Canada c. Procureur général du Canada et al. (T-367-13)

En vertu de l'article 18.3 de la *Loi sur les Cours fédérales*, les tribunaux fédéraux peuvent renvoyer certaines questions devant la Cour fédérale aux fins de décision.

Le 27 février 2013, la commissaire a effectué un tel renvoi pour la première fois, car elle cherchait à déterminer si des institutions pouvaient ou non imposer des frais de recherche et de préparation pour les documents électroniques, alors que les dispositions de la Loi précisent que les institutions peuvent imposer de tels frais lorsque les documents sont non informatisés (voir la section « Les frais et les documents électroniques » du rapport annuel 2012-2013 de la commissaire, à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013_7.aspx).

En mars 2013, le procureur général du Canada a déposé une motion préliminaire pour annuler le renvoi de la commissaire, affirmant qu'une des conditions pour que la Cour instruisse ce renvoi n'était pas réunie : la question doit être une question pour laquelle une solution pourrait mettre un terme au différend devant la commissaire. Le procureur général a estimé que cette condition n'était pas respectée, car la « procédure » devant la commissaire (une enquête sur une plainte contre le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences) était pour l'essentiel terminée, puisque la commissaire avait formulé une recommandation au ministre à propos de la plainte. Le procureur général a également affirmé qu'en tout état de cause, la nature de la fonction de la commissaire ne consistait pas à déterminer ni à résoudre des différends et que le renvoi ne pouvait pas, par conséquent, mettre un terme à « un différend » devant elle.

La Cour a conclu que l'argument du procureur général ne tenait pas compte de la dernière étape de l'obligation légale de la commissaire, à savoir de faire rapport au plaignant, ce qu'elle n'avait pas encore fait dans le cas présent. En outre, la Cour a remarqué que si elle devait convenir que le rôle de la commissaire ne consistait pas à résoudre des différends, la commissaire ne serait jamais en mesure de faire un renvoi. La Cour a conclu que l'on pouvait certainement soutenir que le Parlement avait souhaité que des organes consultatifs comme la commissaire aient le droit de renvoyer les questions de droit soulevées au cours de l'exercice de leurs fonctions devant la Cour aux fins de décision. Le 6 février 2014, la Cour a rejeté la motion du procureur général visant à annuler le renvoi.

Le 17 avril 2014, VIA Rail Canada, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et la Banque de développement du Canada se sont vu accorder la qualité d'intervenant dans la procédure.

Les parties ont présenté à la Cour un projet de calendrier dans lequel il est demandé que la date d'audience soit fixée au mois de janvier 2015.

2. Procédures amorcées par les plaignants

Après que la commissaire a transmis les résultats de son enquête sur la décision d'une institution de refuser l'accès aux documents demandés, le plaignant peut estimer que plus de renseignements devraient être divulgués. Un plaignant a le droit de demander à la Cour fédérale, en vertu de l'article 41 de la Loi, de réviser le refus d'une institution de divulguer de l'information. L'achèvement d'une enquête par la commissaire à propos du refus d'accès à l'information représente une condition préalable à une telle révision judiciaire.

3412229 Canada Inc. et al. c. l'Agence du revenu du Canada et al. (T-902-13)

Entre septembre 2011 et février 2013, l'Agence du revenu du Canada (ARC) a répondu à une série de demandes en vertu de la Loi concernant des documents portant sur diverses années d'imposition de sept sociétés à dénomination numérique. L'ARC a refusé de divulguer certaines parties des documents demandés. Ces sociétés ont déposé une plainte auprès de la commissaire à propos des refus d'accès de l'ARC.

À la suite des enquêtes de la commissaire, l'ARC a divulgué des renseignements supplémentaires. Par la suite, la commissaire a conclu que les plaintes étaient fondées, mais qu'elles avaient été réglées.

Les sociétés à dénomination numérique estimaient quant à elles ne pas avoir reçu l'ensemble des renseignements auxquels elles avaient droit. Par conséquent, six procédures de révision judiciaire ont été lancées contre l'ARC entre le 21 mai 2013 et le 5 août 2013. Ces recours en révision judiciaire ont ensuite été réunis en un seul recours par ordonnance de la Cour.

La commissaire a demandé et a obtenu l'autorisation d'être ajoutée à titre de partie après que les requérants ont indiqué que l'ARC avait recensé d'autres documents pertinents aux demandes d'accès après la fin des enquêtes de la commissaire et le lancement des procédures de révision judiciaire.

Les requérants ont présenté un affidavit supplémentaire à l'appui de leur dossier le 7 avril 2014. Au 30 avril 2014, l'ARC devait encore déposer ses affidavits.

3. Procédures amorcées par des tiers

L'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit un mécanisme par lequel un « tiers » (comme une société) peut demander la révision judiciaire de la décision d'une institution de communiquer des renseignements que le tiers ne souhaite pas voir communiqués à un demandeur en vertu de la Loi.

Les avis relatifs à toute demande lancée par des tiers en vertu de l'article 44 doivent être signifiés à la commissaire en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*. La commissaire examine ces avis et surveille les étapes de la procédure grâce aux renseignements disponibles auprès du greffe de la Cour fédérale et, dans certains cas, des parties elles-mêmes. La commissaire peut demander l'autorisation d'être ajoutée en tant que partie dans les affaires dans lesquelles sa participation serait dans l'intérêt public.

En 2013-2014, la commissaire a demandé et obtenu l'autorisation d'être ajoutée en tant que partie dans un certain nombre de demandes de révision judiciaire lancées en vertu de l'article 44, dont les suivantes.

Husky Oil Operations Limited c. Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers et al. (T-511-13)

Husky Oil a déposé une demande de révision judiciaire en mars 2013, demandant à la Cour d'annuler la décision de l'Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers de divulguer à un demandeur des renseignements concernant Husky Oil.

Les renseignements en question se trouvent dans les avis d'incident de sécurité et les rapports d'enquête sur les incidents liés à une installation de forage pétrolier exploitée par Husky Oil. La société a fourni ces avis et ces rapports à l'Office des hydrocarbures, conformément à la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve* et aux règlements connexes.

Husky Oil prétend que l'information est couverte par l'article 119 de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve* et donc, qu'elle ne peut pas être divulguée en vertu du paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* (qui traite des interdictions fondées sur d'autres lois).

La commissaire a été ajoutée en tant que partie, et sa position dans cette affaire a été que l'information en question ne devait pas être retenue en vertu du paragraphe 24(1) ni en vertu d'aucune autre disposition d'exception de la Loi. Les observations écrites ont été présentées à la Cour, et l'affaire a été entendue devant la Cour fédérale le 8 mai 2014, à St. John's.

Provincial Airlines Ltd. c. Procureur général du Canada et al. (T-1429-13)

Provincial Airlines a déposé une demande de révision judiciaire en août 2013, demandant à la Cour d'annuler la décision de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada de divulguer à un demandeur des documents liés à un contrat attribué à Provincial Airlines dans le cadre du Programme national de surveillance aérienne des pêches, de Pêches et Océans Canada.

La commissaire à l'information a été ajoutée en tant que partie à cette procédure en octobre 2013. Au 30 avril 2014, Provincial Airlines devait encore déposer ses observations écrites.

Equifax Canada c. Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux et al. (T-1003-13) et Equifax Canada Co. c. Ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada et al. (T-1300-13)

Equifax Canada Co. a déposé deux demandes de révision judiciaire en 2013.

L'une d'entre elles concernait une décision de la ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux de divulguer le prix total payé dans le cadre d'un contrat entre Equifax et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC). Ce contrat concernait des services de protection du crédit et de protection contre la fraude pour les personnes touchées par la perte d'un dispositif électronique de stockage de RHDC contenant les renseignements personnels de 583 000 Canadiens ayant des prêts d'études.

La seconde demande concernait la décision de RHDC de divulguer certaines parties des contrats conclus entre Equifax et cette institution. De manière générale, ces contrats portent sur des services d'évaluation de crédit fournis par Equifax à RHDC.

Dans les deux cas, Equifax prétend que l'information en question est exemptée de divulgation en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi (renseignements de tiers).

L'ajout de la commissaire en tant que partie pour ces deux procédures a été autorisé le 3 septembre 2013. Ces affaires ont été entendues en même temps par la Cour fédérale le 13 mai 2014, à Toronto.

Décisions

Les décisions suivantes ont été rendues en 2013-2014 par la Cour fédérale, la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada sur des questions liées à l'accès à l'information.

Une question de protocole et le secret professionnel des avocats

Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et Ministre de la Justice c. Commissaire à l'information du Canada, 2013 CAF 104 (A-375-12)

Dans cette affaire, la décision de la Cour d'appel fédérale a été rendue le 17 avril 2013 (<http://decisions.fca-caf.gc.ca/fca-caf/decisions/fr/item/37768/index.do>) et rapportée dans le rapport annuel 2012-2013 de la commissaire (voir la section « Une question de protocole », à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013_7.aspx). Depuis lors, aucune demande d'autorisation n'a été lancée en vue de faire appel de la décision auprès de la Cour suprême du Canada. Par conséquent, la décision de la Cour d'appel fédérale est maintenue.

Prorogations de délai (portées en appel)

Commissaire à l'information du Canada c. Ministre de la Défense nationale, 2014 CF 205 (T-92-13)

Comme le rapporte la commissaire dans son rapport annuel 2012-2013, elle a déposé une demande de révision judiciaire pour une prorogation de délai de 1 110 jours prise par la Défense nationale pour répondre à une demande d'accès à l'information en 2010 (voir la section « Une longue prorogation de délai », à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013_7.aspx). Cette demande concernait l'ensemble des documents ayant trait à un contrat précis ainsi que les communications liées à une entreprise, à une personne et à la vente à l'Uruguay de biens militaires excédentaires. Cette prorogation signifiait que la Défense nationale aurait eu à communiquer sa réponse à la demande le 29 mars 2014 au plus tard.

Dans sa demande de révision judiciaire, la commissaire demandait que la Cour déclare que le ministre de la Défense n'avait pas répondu à la demande dans les délais énoncés par la Loi et qu'il soit donc jugé comme ayant refusé l'accès aux documents demandés. La commissaire a demandé à la Cour d'ordonner au ministre de répondre à la demande dans les 30 jours suivant le jugement de la Cour.

Le 11 septembre 2013, soit moins d'un mois avant l'audience de l'affaire, la Défense nationale a répondu à la demande. La Défense nationale a ensuite présenté une requête d'annulation de la demande de la commissaire, au motif qu'elle était désormais sans objet. La Cour a toutefois rejeté cette demande d'annulation, car elle a estimé qu'une résolution des questions soulevées par cette affaire aurait une incidence pratique.

La demande de révision judiciaire a été entendue le 8 octobre 2013. Le 3 mars 2014, la Cour a rejeté la demande de la commissaire (<http://decisions.fct-cf.gc.ca/fc-cf/decisions/en/item/67139/index.do?r=AAAAAQAIVC05Mi0xMyAAAAAQ> [en anglais seulement]). La Cour conclut que, même lorsque la commissaire détermine qu'une prorogation de délai est déraisonnable, cette prorogation ne constitue pas un refus d'accès. Elle conclut également que, lorsqu'il n'y a pas eu de refus d'accès, la Cour ne dispose pas de l'autorité, en vertu de la Loi, de réviser la question.

La Cour remarque que « lorsque la commissaire à l'information enquête sur une plainte à propos d'une prétendue prorogation de délai, tout ce qui peut être fait, si la prorogation est considérée comme déraisonnable, est de formuler des recommandations au responsable de l'institution fédérale et de s'appuyer sur les rapports annuels et, le cas échéant, sur un rapport spécial, pour attirer l'attention sur cette question et encourager une plus grande conformité dans les futures affaires » (paragraphe 109). [traduction]

La Cour indique également que, vu qu'elle ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour réviser la demande, elle n'a pas besoin de déterminer si la prorogation en question dans cette affaire est raisonnable ou non. Néanmoins, elle remarque que « l'évaluation du caractère raisonnable nécessite généralement la prise en compte des circonstances » (paragraphe 124) et que « la commissaire à l'information n'est peut-être pas toujours bien placée pour déterminer si une prorogation est raisonnable » (paragraphe 124), tandis que « la Cour ne devrait pas reconsidérer le caractère raisonnable ou non d'une prorogation » (paragraphe 125). [traduction]

Le 26 mars 2014, la commissaire a déposé un avis d'appel de cette décision, au motif, entre autres, que la Cour fédérale avait fait une erreur en estimant que les

prorogations de délai qui ne se conforment pas aux exigences de la Loi en la matière ne constituaient pas des refus présumés d'accès.

Le rapport d'enquête comme condition préalable à une demande de révision judiciaire

Whitty c. Ministre de l'Environnement, [2013] A.F.C. 469 (T-1423-12) et *Whitty c. Ministre de l'Environnement*, [2014] A.F.C. 114 (A-229-13) (Ces deux décisions ont été rendues en 2013-2014.)

Une personne a présenté une demande d'information à Environnement Canada la concernant ainsi que ses entreprises. L'institution a recouru à une prorogation de délai de 200 jours pour répondre à cette demande. La personne en question a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos de la durée de cette prorogation de délai. La commissaire a enquêté sur cette plainte et a conclu que la prorogation de délai était valide et raisonnable.

Cependant, Environnement Canada n'a pas répondu à la demande dans le délai prorogé de 200 jours. Par conséquent, le demandeur a déposé une nouvelle plainte auprès de la commissaire.

La commissaire a enquêté sur cette deuxième plainte et a conclu qu'en raison du défaut d'Environnement Canada de répondre dans le délai prorogé, il était considéré comme ayant refusé l'accès à l'information, conformément au sens du paragraphe 10(3) de la Loi. Cependant, comme Environnement Canada a fini par répondre à la demande d'accès avant l'achèvement de l'enquête de la commissaire, la plainte a été jugée fondée, mais réglée.

Au cours ou autour de cette même période, le demandeur avait déposé une autre plainte auprès de la commissaire concernant le refus d'Environnement Canada, lors d'une demande antérieure en vertu de la Loi, de divulguer des parties des documents demandés et d'autres renseignements pertinents en s'appuyant sur des dispositions d'exception de la Loi.

Peu après, et alors que la commissaire enquêtait encore sur la plainte du demandeur à propos de l'application d'exceptions par Environnement Canada, le demandeur a déposé une demande de révision judiciaire de la décision d'Environnement Canada de refuser l'accès à l'information demandée en s'appuyant sur les exceptions en vertu de la Loi.

Le 4 juin 2013, la Cour fédérale a déterminé que cette demande ne respectait pas les conditions préalables prévues par la Loi pour le dépôt d'une demande auprès de la Cour (<https://decisia.lexum.com/fc-cf/decisions/fr/item/62295/index.do?r=AAAAAQALMjAxMyBGQyA1OTUAAAAAAQ>). Un « contrôle judiciaire ne peut être demandé sans qu'un rapport faisant état de l'enquête menée par le [Commissariat à l'information du Canada – CIC] n'ait été rédigé sur le sujet pertinent » et « à défaut d'un rapport du CIC exposant en détail la façon dont il avait enquêté sur la troisième plainte, le tribunal ne peut accueillir – ni même examiner – la présente demande de contrôle judiciaire ».

La Cour d'appel fédérale a appuyé la décision de la Cour fédérale dans sa décision du 3 février 2014 (<http://decisions.fca-caf.gc.ca/fca-caf/decisions/fr/item/66662/index.do?r=AAAAAQALMjAxNCBGQ0EgMzAAAAAAQ> [en anglais seulement]).

Secret professionnel des avocats

Dufour c. Procureur général du Canada et al. (T-1298-10)

Le 28 novembre 2008, une personne a présenté une demande au ministère de la Justice Canada concernant des documents énumérant les coûts associés à diverses procédures judiciaires. L'institution a refusé de fournir la majorité des renseignements demandés, prétendant qu'ils relevaient des exceptions en vertu de l'article 23 de la Loi (secret professionnel des avocats). Le demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire, qui a conclu, à la suite de son enquête, que le refus du ministre était justifié.

À l'origine, le demandeur avait déposé une demande de révision judiciaire pour déterminer si l'institution avait appliqué de manière appropriée l'article 23, ne désignant que le procureur général. En janvier 2010, après le dépôt de la première demande de révision judiciaire, le procureur général avait divulgué un document supplémentaire. Le demandeur a ensuite déposé une deuxième demande en ajoutant la commissaire à l'information en tant qu'intimée. Le 14 mars 2013, le procureur général a divulgué encore d'autres documents.

La Cour a rejeté la demande de révision judiciaire le 14 janvier 2014 (<https://decisia.lexum.com/fc-cf/decisions/fr/item/67244/index.do?r=AAAAQAJVC0xMjk4LTEwAAAAAAE>).

Renseignements de tiers

Porter Airlines Inc. c. Procureur général du Canada et al., 2013 CF 780

Porter Airlines a déposé une demande de révision judiciaire le 31 octobre 2011, contestant la décision révisée de Transports Canada concernant la divulgation de l'information ayant trait à une vérification de Porter Airlines, qui avait été demandée en vertu de la Loi (voir la section « Renseignements de tiers (2) », à l'adresse suivante : http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013_7.aspx). À sa demande, la commissaire à l'information a été ajoutée en tant que partie à cette procédure.

Avant la prise de décision révisée faisant l'objet de la révision judiciaire, Transports Canada avait rendu deux autres décisions à propos des parties des documents en question que ce ministère avait l'intention de divulguer. Au cours de la procédure, Porter Airlines a soutenu que la Loi ne permettait pas à Transports Canada de réviser ses décisions concernant l'information que ce ministère avait l'intention de divulguer et que la décision révisée de Transports Canada concernant la divulgation de l'information était frappée de nullité.

Le 11 juillet 2013, la Cour a autorisé la demande de révision judiciaire de Porter, cassant la décision révisée de Transports Canada. Ce faisant, la Cour a conclu qu'une institution fédérale n'était pas autorisée, de son propre chef, à inverser elle-même des décisions relatives à la divulgation de renseignements de tiers et à relancer le processus, sauf sur recommandation de la commissaire ou dans le contexte d'une révision judiciaire par la Cour (<https://decisia.lexum.com/fc-cf/decisions/fr/item/62456/index.do?r=AAAAQA-JVC0xNzY4LTEwAAAAAAE>).

À la suite de la décision de la Cour, Transports Canada a dû divulguer les documents conformément à sa première décision et informer le demandeur qu'il avait le droit de déposer une plainte auprès de la commissaire s'il n'était pas satisfait de cette réponse.

Exceldor Coopérative c. Agence canadienne d'inspection des aliments et al. (T-493-13)

Exceldor Coopérative a déposé une demande de révision judiciaire le 22 mars 2013, contestant une décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) de divulguer certains renseignements des demandes de mesure corrective établies en vertu du *Règlement de 1990 sur l'inspection des viandes*. Exceldor prétendait que l'information ne devait pas être divulguée en raison des exceptions pour renseignements personnels (article 19) et pour renseignements de tiers (article 20) qui s'y appliquaient.

À sa demande, la Cour a ajouté la commissaire en tant que partie à la demande le 23 mai 2013. Exceldor a retiré sa demande de révision judiciaire le 19 juillet 2013, et les documents ont ensuite été communiqués au demandeur.

Volailles Mirabel Ltd. v. Agence canadienne d'inspection des aliments et al. (T-464-13)

Volailles Mirabel a déposé une demande de révision judiciaire le 15 mars 2013, contestant une décision de l'ACIA de divulguer certains renseignements des demandes de mesure corrective établies en vertu du *Règlement de 1990 sur l'inspection des viandes*. Volailles Mirabel prétendait que la totalité de l'information ne devait pas être divulguée, car les exceptions pour renseignements de tiers (article 20) s'y appliquaient.

À sa demande, la Cour a ajouté la commissaire en tant que partie à la demande. L'ACIA a ensuite décidé que les documents qu'elle avait l'intention de divulguer à l'origine ne s'inscrivaient pas vraiment dans la portée de la demande d'accès. Par conséquent, l'ACIA a demandé à la Cour de casser la décision dans laquelle elle avait fait part à Volailles Mirabel de son intention de divulguer les documents.

La commissaire n'a ni contesté ni approuvé la motion de l'ACIA, expliquant qu'elle ne pouvait pas prendre position sur la question de savoir si les documents s'inscrivaient ou non dans la portée de la demande, alors que cette même question pourrait ensuite devenir l'objet d'une plainte sur laquelle elle devrait enquêter.

Le 9 octobre 2013, la Cour a permis à la motion de l'ACIA de casser sa propre décision, a autorisé la demande de révision judiciaire de Volailles Mirabel et a renvoyé la question à l'ACIA en vue de prendre une nouvelle décision en réponse à la demande d'accès.

PriceWaterhouseCoopers LLP c. Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada et al. (T-1818-13)

PriceWaterhouseCoopers LLP a déposé une demande de révision judiciaire le 5 novembre 2013 à propos de la décision de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada de divulguer à un demandeur des renseignements ayant trait à une vérification menée par la société. PriceWaterhouseCoopers estimait que l'information en question devait être retenue en vertu de plusieurs des dispositions d'exception permises par la Loi : paragraphe 19(1) (renseignements personnels); alinéas 20(1)b) et c) (renseignements de tiers); article 23 (secret professionnel des avocats) et paragraphe 24(1) (interdictions fondées sur d'autres lois). La société estimait également que certains des renseignements ne s'inscrivaient pas dans la portée de la demande d'accès à l'information.

La commissaire à l'information a été ajoutée en tant que partie à cette procédure le 26 février 2014. Cependant, PriceWaterhouseCoopers a déposé le 26 mars 2014 un avis de désistement concernant sa demande.

Canon Canada Inc. v. Infrastructure Canada et al. (T-1987-13)

Canon Canada Inc. a déposé une demande de révision judiciaire en décembre 2013, demandant à la Cour fédérale de casser une décision d'Infrastructure Canada de divulguer à un demandeur des documents comportant des renseignements censés concerner l'organisation de Canon Canada Inc. Canon affirmait que ces documents contenaient des renseignements exemptés de divulgation en vertu des paragraphes 19(1) (renseignements personnels) et 20(1) (renseignements de tiers).

La commissaire à l'information a été ajoutée en tant que partie le 28 février 2014. Le 9 avril 2014, la Cour a rendu une ordonnance, avec le consentement des parties, rejetant la demande de Canon.

Intervention de la Cour suprême du Canada : information dans le registre des délinquants sexuels de l'Ontario

Ontario (Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée), 2014 CSC 31

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario a reçu une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* de la province, concernant la divulgation d'un document contenant une liste avec, dans une première colonne, les trois premiers caractères des codes postaux de l'Ontario et, dans une seconde colonne, les chiffres illustrant le nombre de personnes inscrites sur le registre des délinquants sexuels de l'Ontario habitant dans chaque zone.

Le ministère a refusé la divulgation de l'information demandée, soutenant que sa divulgation pourrait permettre de déterminer le lieu où se trouvent les délinquants inscrits. L'information concernant l'identité et le lieu où se trouvent les personnes inscrites sur le registre n'est accessible qu'aux agents de la paix, et non au grand public.

La commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario a ordonné la divulgation de l'information. Le ministère a ensuite demandé la révision judiciaire de cette décision. La Cour divisionnaire de l'Ontario a rejeté la demande de révision judiciaire, tout comme la Cour d'appel. Le ministère a ensuite demandé l'autorisation de faire appel à la Cour suprême du Canada, laquelle autorisation a été accordée.

La commissaire à l'information du Canada a demandé avec succès l'autorisation d'intervenir dans cette procédure et a présenté les trois principaux arguments suivants devant la Cour suprême :

- Le seuil légal pour une exception basée sur un préjudice (comme celui avancé par le ministre pour refuser la divulgation de l'information) consiste en un « risque vraisemblable de préjudice probable », conformément aux principes énoncés dans une décision de la Cour suprême en 2012 (*Merck Frosst Ltée c. Canada (Santé Canada)*, 2012 CSC 3), et non le seuil inférieur proposé par le ministère.
- La preuve requise pour une exception basée sur un préjudice doit être une preuve claire, directe et convaincante du préjudice fondée sur une prépondérance des probabilités.

- Les exigences de confidentialité de la loi régissant le registre des délinquants sexuels de l'Ontario n'ont pas préséance sur le cadre législatif complet et quasi constitutionnel de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

La Cour suprême a pris connaissance des arguments des parties le 5 décembre 2013. Le 24 avril 2014, la Cour a rejeté l'appel (<http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/13613/index.do>).

Ce faisant, la Cour a estimé que la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario n'avait fait aucune erreur susceptible de révision en ordonnant la divulgation de l'information en question. La norme de révision applicable est le caractère raisonnable. La commissaire de l'Ontario a raisonnablement conclu que le ministère n'avait pas fourni suffisamment de preuves que la divulgation pourrait entraîner l'identification des délinquants ni de preuves du risque de préjudice que l'exception était censée empêcher.

La Cour suprême a également estimé que la commissaire de l'Ontario n'avait fait aucune erreur susceptible de révision concernant la norme de preuve applicable. La Cour estime qu'il n'existe aucune différence de fond entre la notion de « risque vraisemblable de préjudice probable » et celle des « motifs raisonnables de croire » qu'un préjudice se produira. Le critère du « risque vraisemblable de préjudice probable » ne fait qu'exprimer la nécessité d'établir que la divulgation occasionnera un risque de préjudice selon une norme qui est beaucoup plus exigeante qu'une simple possibilité ou conjecture, mais qui n'atteint cependant pas celle d'établir, selon la prépondérance des probabilités, que la divulgation occasionnera effectivement un tel préjudice. La Cour a estimé que la formule utilisée dans l'affaire *Merck*, « risque vraisemblable de préjudice probable », devrait être utilisée chaque fois que le législateur emploie la formule « risquerait vraisemblablement de » dans des lois sur l'accès à l'information.

La Cour suprême concluait sa décision comme suit : « Puisque la commissaire est une experte en matière de protection de la vie privée et de demandes d'accès à l'information, ses décisions commandent la déférence en l'absence d'une conclusion déraisonnable n'appartenant pas aux issues possibles et acceptables. »

Promotion de l'accès

La commissaire fait la promotion de l'accès à l'information au Canada grâce à un dialogue permanent avec le Parlement, les institutions fédérales et les Canadiens, et au moyen d'initiatives telles que la Semaine du droit à l'information.

Droit à l'information

Lors des célébrations de la Semaine du droit à l'information de 2013, le Commissariat à l'information, conjointement avec la Faculté de droit civil de l'Université d'Ottawa, a organisé une conférence sur l'accès à l'information. L'événement, qui s'est tenu au cours de la Journée du droit à l'information (soit le 28 septembre) a réuni plus de 130 personnes dans des débats d'experts, dont des spécialistes de l'accès à l'information, des représentants du gouvernement, des journalistes, des universitaires et des avocats. Les groupes ont abordé les enjeux actuels dans le domaine de l'accès à l'information, y compris la création d'une loi canadienne type sur l'accès à l'information et les normes internationales en matière de transparence. (Les groupes ont été enregistrés aux fins de diffusion par CPAC, et les enregistrements ont été archivés pour pouvoir être visionnés sur le site Web de la chaîne, à l'adresse suivante : <http://www.cpac.ca/fr/les-archives-numeriques/?search=Right+to+know+day+2013>.) La conférence marquait également la Journée Germain Brière, une journée célébrée chaque année depuis 2008 pour honorer la mémoire d'un professeur de la Faculté de droit civil qui s'intéressait vivement aux questions de transparence et de responsabilisation.

La commissaire a prononcé le discours liminaire de la conférence. Elle a également présenté le Prix annuel Grace-Pépin de l'accès à l'information (<http://www.ci-oic.gc.ca/rtk-dai-fra/historique-grace-pepin-history.aspx>).

Inger Hansen

La première commissaire à l'information du Canada, Inger Hansen est décédée au cours de la Journée du droit à l'information, le 28 septembre 2013, à l'âge de 83 ans. Née au Danemark en 1929, M^{me} Hansen a immigré au Canada en 1950 et a ensuite exercé le droit en Colombie-Britannique. Elle a été nommée première commissaire à la protection de la vie privée en 1977 et est devenue commissaire à l'information en 1983. Elle l'est restée jusqu'en 1990.

Le lauréat 2013 était l'Association canadienne d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Cette association encourage le perfectionnement professionnel de ses membres et participe à la sensibilisation du public à propos du droit à l'information.

Dialogue avec les intervenants

La commissaire a poursuivi sa série de réunions semestrielles avec les coordonnateurs de l'accès à l'information, avec une seconde séance à l'automne 2013. Ces réunions, auxquelles participent la commissaire, la commissaire adjointe et d'autres cadres supérieurs, ont été bien accueillies par la communauté de l'accès à l'information en tant que forum pour discuter des priorités, donnant l'occasion de mettre en commun des renseignements au sujet du processus d'enquête et des attentes du Commissariat, et d'obtenir des commentaires de la part des institutions sur les manières d'améliorer les façons de faire du Commissariat. Une autre séance est prévue à la fin du printemps 2014.

Pour étendre ce dialogue aux plaignants et aux autres intervenants, la commissaire publiera un sondage sur son site Web en 2014 pour demander l'avis des Canadiens sur la manière d'améliorer les services apportés aux plaignants.

La commissaire profite également des occasions qui lui sont offertes pour partager ses opinions avec le gouvernement à propos des différents enjeux en lien avec l'accès à l'information. Par exemple, en septembre 2013, elle a écrit au président du Conseil du Trésor, l'honorable Tony Clement, pour insister sur la nécessité que le gouvernement modernise la *Loi sur l'accès à l'information* dans le cadre des engagements du Canada au titre du Partenariat pour un gouvernement transparent à l'échelle internationale (<http://www.ci-oic.gc.ca/fra/open-government-consultation-gouvernement-ouvert.aspx>).

Au cours d'une réunion, en octobre 2013, la commissaire et M. Clement ont discuté des différentes manières d'améliorer le rendement du système fédéral d'accès à l'information. Les thèmes abordés comprenaient le rendement de 20 institutions qui comptent pour environ 90 % des demandes d'accès reçues chaque année, la pénurie actuelle de professionnels de l'accès à l'information et la nécessité d'un leadership institutionnel pour assurer une conformité maximale avec la Loi. La commissaire a écrit à M. Clement en avril 2014 pour lui communiquer des idées supplémentaires sur ces questions et d'autres (<http://www.ci-oic.gc.ca/fra/rr-sl-odi-adi.aspx>).

La commissaire a également signé une résolution conjointe des commissaires canadiens à l'accès à

l'information et à la protection de la vie privée exhortant le gouvernement à moderniser les lois respectives, compte tenu des bouleversements technologiques et des pressions exercées par les citoyens engagés (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/media-room-salle-media_news-releases-communiqués-de-presse_2013_6.aspx).

Enfin, la commissaire a publié, sur son site Web, un résumé des commentaires reçus à la suite de ses consultations sur la modernisation de la *Loi sur l'accès à l'information* (<http://www.ci-oic.gc.ca/fra/summary-submissions-sommaire-soumission.aspx>). Ces commentaires ont permis d'éclairer le rapport de la commissaire sur la réforme législative, qui sera publié à l'automne 2014.

Activités parlementaires

En 2013-2014, la commissaire a déposé cinq rapports au Parlement :

- activités liées à l'accès à l'information pour 2012-2013 (<http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-report-administration-access-to-information-act-rapport-annuel-administration-loi-acces-a-information-2012-2013.aspx>);
- activités liées à la protection des renseignements personnels pour 2012-2013 (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-report-privacy-act-rapport-annuel-rapport_annuel-loi-protection-renseignements-personnels-2012-2013.aspx);
- rapport annuel 2012-2013 (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/annual-reports-rapports-annuel_2012-2013.aspx);

Améliorations du processus

La commissaire salue toutes les améliorations qui facilitent l'accès à l'information, y compris l'arrivée des formulaires de demande électroniques. À l'heure actuelle, 21 institutions participent au projet pilote du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) consistant à accepter les demandes d'accès en ligne. Cependant, ces progrès ne doivent pas aller à l'encontre de l'esprit ou de la lettre de la Loi au nom de l'efficacité.

En avril 2013, un demandeur a déposé une demande au SCT à l'aide du formulaire de demande en ligne. Afin de soumettre le formulaire, le demandeur devait choisir une « catégorie de demandeur » (p. ex., membre de la presse, du grand public). Aucune option ne permettait de laisser le champ vierge ou de saisir « aucune réponse ». Le demandeur a déposé une plainte auprès de la commissaire à propos de cette situation.

Alors que les institutions doivent fournir au SCT des statistiques à propos des catégories de demandeurs, la Loi n'exige pas des demandeurs qu'ils indiquent s'ils appartiennent à une catégorie précise. En fait, l'obligation de prêter assistance énoncée dans la Loi stipule que les institutions doivent traiter les demandes « sans égard à l'identité de la personne ».

En réponse à notre enquête, le SCT s'est engagé à modifier son formulaire en ligne en ajoutant une option permettant au demandeur de refuser de répondre. Il modifiera également la version papier du formulaire en conséquence.

- rapport spécial, *La messagerie instantanée : un risque pour l'accès à l'information* (<http://www.ci-oic.gc.ca/fra/pin-to-pin-nip-a-nip.aspx>);
- rapport spécial, *Ingérence dans l'accès à l'information : Partie 2* (<http://www.ci-oic.gc.ca/fra/ingerence-dans-acces-a-l%E2%80%99information-partie-2-interference-with-access-to-information-part-2.aspx>) (10 avril 2014).

Ces rapports fournissent au Parlement un aperçu du rôle de surveillance de la commissaire dans le système d'accès à l'information, de son travail pour faire respecter les principes et le droit d'accès au niveau fédéral ainsi que des divers aspects des activités de son bureau. Sur le site Web de la commissaire, un tableau répertorie les activités parlementaires, à savoir les projets de loi, les motions ou autres, qui ont eu ou qui pourraient avoir une incidence sur l'accès à l'information en général et sur la *Loi sur l'accès à l'information* en particulier (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra.aspx).

Comparutions devant les comités parlementaires

La commissaire a comparu quatre fois devant les comités parlementaires en 2013-2014.

En avril 2013, elle a présenté deux rapports annuels (2010-2011 et 2011-2012) au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI) de la Chambre des communes.

Au cours d'une comparution devant le comité ETHI en mai 2013, dans le cadre du processus du Budget principal, la commissaire a abordé ses dernières réalisations, ses priorités pour l'année à venir et certains des défis auxquels son bureau doit faire face.

Plus tard le même mois, le comité a invité la commissaire à comparaître concernant le projet de loi C-461. Ce projet de loi d'initiative parlementaire proposait d'abroger l'article 68.1 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette disposition de la Loi exclut les renseignements liés aux activités de journalisme, de création ou de programmation de la Société Radio Canada (SRC). Le projet de loi proposait de remplacer cette exclusion par une exception qui permettrait à la SRC de ne pas divulguer des documents qui risqueraient vraisemblablement de porter préjudice à l'« indépendance de la SRC en matière de journalisme, de création et de programmation ». Dans ses remarques, la

commissaire notait que ce projet de modification reflétait ce qu'elle avait proposé au cours de sa comparution devant le comité en octobre 2011, au cours de son examen d'un différend au sujet de l'accès à l'information et des poursuites en découlant concernant Radio-Canada. Le projet de Loi a été retiré de l'ordre de priorité de la Chambre en mars 2014. (Voir la page 10 pour obtenir des renseignements sur les travaux de la commissaire pour régler les plaintes à l'encontre de la SRC, y compris les trois cas en 2013-2014 dans lesquels elle était d'accord avec l'application de l'article 68.1 par l'institution.)

Intégration du Parlement à la *Loi sur l'accès à l'information*

« Pendant les audiences, jusqu'à maintenant, bon nombre de discussions ont porté sur la divulgation proactive et sur le caractère suffisant des nouvelles règles établies par le Bureau de régie interne.

À mon avis, la divulgation proactive des dépenses est une étape nécessaire pour rendre des renseignements détaillés accessibles au public. La divulgation proactive uniforme peut être faite de manière détaillée, dans un format ouvert, accessible et réutilisable, et ce, de façon régulière, selon un échéancier qui préserve la pertinence de l'information.

La divulgation proactive est une bonne chose. Toutefois, elle n'est pas suffisante.

Afin de renforcer la confiance envers les institutions publiques, il faut non seulement accroître l'accessibilité et la qualité des renseignements, mais également en assurer l'accès.

Les citoyens veulent être en mesure de valider l'information qui leur a été fournie ou d'obtenir de plus amples détails sur une question d'intérêt. En fait, ils veulent savoir qu'ils peuvent exercer leur droit s'ils les désirent.

L'assujettissement du Parlement à la *Loi sur l'accès à l'information*, en tenant compte des protections nécessaires, garantirait ce droit. » [traduction]

— Allocution de Suzanne Legault, commissaire à l'information, devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, novembre 2013

Enfin, en novembre 2013, la commissaire a comparu devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes dans le cadre de son examen du Bureau de régie interne, l'organisme de gouvernance de la Chambre des communes (http://www.oic-ci.gc.ca/fra/pa-ap-appearance-apparance-2013_3.aspx). Dans ses remarques, la commissaire a parlé en faveur de l'extension de la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'administration du Parlement, au lieu de s'appuyer simplement sur les règles de divulgation proactive pour accroître la responsabilisation et la transparence de cette institution, particulièrement en ce qui concerne les dépenses des parlementaires (voir l'encadré à la page précédente, intitulé « Intégration du Parlement à la *Loi d'accès à l'information* », pour un extrait des remarques de la commissaire). Le comité a rendu son rapport en décembre 2013, refusant de recommander que la Loi soit modifiée pour couvrir le Parlement. Au lieu de cela, le comité remarque que « le niveau actuel de divulgation proactive suffit à la transparence et à la reddition de compte de la Chambre et de ses députés ».

Lettre collective à propos du projet de loi C-520, Loi sur l'impartialité politique des agents du Parlement

En février 2014, la commissaire a signé, avec six de ses collègues agents du Parlement, une lettre envoyée au président du comité ETHI à propos du projet de loi C-520, un projet de loi d'initiative parlementaire ayant pour objet d'éviter les conflits qui pourraient survenir ou sembler survenir entre les activités partisanes et les fonctions et les responsabilités officielles d'un agent du Parlement ou de l'un de ses employés (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/activites-parlementaires-autres-documents-2014-other-parliamentary-documents_1.aspx). Cette lettre expose plusieurs questions que les agents du Parlement souhaitent porter à l'attention du comité à propos de ce projet de loi. Le 7 mai 2014, la commissaire a fourni de plus amples renseignements par écrit au comité avant l'examen article par article du projet de loi (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/bill_c-520_letter_submission_to_ethi_committee_soumission_de_la_lettre_sur_le_projet_de_loi_c-520.aspx).

Services organisationnels

Plan stratégique

Cette année a vu la conclusion du plan stratégique 2011-2014 de la commissaire et de son bureau (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/abu-ans_cor-inf-inf-cor-strategic-planning-plan-strategique_2011-2014.aspx). Ce plan guidait les activités de l'organisation dans trois domaines clés depuis 2011.

Prestation de service exemplaire aux Canadiens : La commissaire a complété plus de 4 900 plaintes en trois ans. La même période a également vu des améliorations dans la rapidité avec laquelle les enquêteurs répondaient aux plaignants. En outre, la commissaire a permis aux demandeurs d'obtenir plus d'information lorsque c'était possible. Les nouveaux outils opérationnels et l'approche stratégique adoptée pour la gestion de la charge de travail ont contribué à rendre possibles ces réussites.

Régime d'accès à l'information de premier plan : La commissaire a terminé le diagnostic des causes des retards dans le système d'accès. Grâce aux projets subséquents, y compris les enquêtes systémiques, elle a contribué à l'amélioration des instruments de politique régissant l'accès à l'information. En raison de l'attention portée à ces questions par la commissaire, certaines pratiques institutionnelles se sont également améliorées.

Milieu de travail exceptionnel : Les stratégies de recrutement ciblées ont permis de réduire le roulement du personnel parmi les enquêteurs. En outre, plusieurs nouveaux et talentueux employés ont été recrutés. Les gestionnaires explorent diverses possibilités créatives et rentables de formation et de perfectionnement du personnel. Avec

le déménagement de son bureau en janvier 2014, la commissaire envisage également de collaborer avec ses colocataires (collègues agents du Parlement) à propos des activités de formation et de perfectionnement professionnel.

Intendance de ressources limitées

Le budget de la commissaire a été atteint de 9 % depuis 2009, en raison de diverses compressions budgétaires et d'autres mesures. En outre, le déménagement du bureau, comprenant l'aménagement du nouvel espace, nécessitera que la commissaire prélève 2,5 % de son budget consacré au programme afin de couvrir les coûts permanents, notamment le remboursement du prêt obtenu pour financer le déménagement, à compter de 2014-2015. Compte tenu du gel des dépenses de fonctionnement annoncé au cours du discours du Trône 2013, les augmentations de salaire devront être absorbées par le budget global. Cela aura vraisemblablement d'autres répercussions sur les ressources disponibles pour enquêter sur les plaintes.

Dans ce contexte, l'augmentation de 30 % des nouvelles plaintes en 2013-2014 est particulièrement préoccupante. Les capacités d'enquête de la commissaire sont sous pression à un moment où elle n'a aucun financement disponible pour les augmenter. Cela signifie qu'elle n'est pas en mesure d'assigner immédiatement les dossiers à un enquêteur. Finalement, cela minera sa capacité à protéger les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Compte tenu de cette situation, la commissaire continue de surveiller avec vigilance l'utilisation de ses ressources limitées.

En 2013-2014, la commissaire a mis en place une fonction d'évaluation interne pour compléter la capacité de vérification interne existante. À cette fin, elle a mis à jour la charte du comité de vérification et d'évaluation de son bureau ainsi que la politique de vérification et elle a mis en place une politique sur les évaluations. Un plan nouveau et exhaustif décrit une série de vérifications et d'évaluations en fonction du risque, qui auront lieu entre 2014 et 2018 (<http://www.oic-ci.gc.ca/fra/plan-integre-de-verification-et-d-evaluation-axe-sur-les-risques-2014-2018-integrated-risk-based-internal-audit-and-evaluation-plan.aspx>). Pour garantir l'objectivité et l'indépendance de cette fonction de vérification et d'évaluation, un membre externe du comité de vérification et d'évaluation occupera le poste de dirigeant principal de la vérification.

Le Commissariat à l'information du Canada a obtenu une autre vérification favorable du Bureau du vérificateur général pour l'exercice 2012-2013. Les états financiers prospectifs sont accessibles sur le site Web de la commissaire (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/abu-ans_cor-inf-inf-cor_fofs-evif.aspx).

Milieu de travail exceptionnel

La commissaire a doté le poste d'avocate générale en juillet 2013. Cela a apporté de la stabilité dans le groupe de cadres dirigeants de la commissaire, étant donné que tous les postes relevant directement de la commissaire sont désormais pourvus de façon permanente.

La commissaire a lancé un nouveau plan intégré des ressources humaines en 2013. Ce plan examine les données démographiques et les autres facteurs ayant des répercussions sur l'effectif, tout en fixant des priorités et des plans de dotation en matière de ressources humaines. Au 31 mars 2014, la commissaire disposait d'un effectif complet. Le plan fixe des priorités claires pour les recrutements à venir afin d'attirer les meilleurs pour aider la commissaire à atteindre ses objectifs.

En 2013-2014, la commissaire et ses gestionnaires ont travaillé pour s'assurer que le programme de gestion du

rendement de l'organisation s'harmonisait avec la nouvelle Directive sur la gestion du rendement du Secrétariat du Conseil du Trésor. Pour refléter le travail unique des enquêteurs, le programme complète l'approche pangouvernementale par des objectifs de rendement précis ainsi que des exigences particulières en matière de connaissances et de compétences. Ces mesures ont été mises en œuvre en 2013 en tant que projet pilote et sont en cours de rajustement pour tenir compte de l'expérience de la première année.

Le programme de gestion du rendement se combine avec le programme de gestion des talents de la commissaire, qui fournit des occasions de perfectionnement aux employés présentant un rendement élevé. La gestion du rendement et la gestion des talents représentent les principaux moyens grâce auxquels la commissaire pourra atteindre son objectif d'excellence dans tous les aspects de son travail (la pierre angulaire du plan intégré des ressources humaines).

Le nouveau Code de valeurs et d'éthique du Commissariat à l'information du Canada énonce les valeurs et les comportements dont doivent faire preuve tous ceux qui travaillent dans cette organisation. Être à la hauteur de ce Code, qui correspond également aux valeurs du secteur public (<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049>), permet de renforcer la culture éthique du Commissariat à l'information, contribue à la confiance du public à l'égard de son intégrité et permet à la commissaire de respecter son mandat en fournissant de l'orientation aux employés dans leurs activités quotidiennes avec leurs collègues, les plaignants et les autres intervenants.

Gestion de l'information/technologie de l'information

Au cours des cinq dernières années, l'organisation a cherché à mettre à jour son infrastructure de gestion de l'information/technologie de l'information (GI/TI). Grâce à une stratégie de GI/TI étalée sur cinq ans, qui s'est achevée en 2013-2014, les enquêteurs disposent désormais d'instruments leur permettant de faire leur travail plus efficacement.

En 2013-2014, le groupe des TI a peaufiné le volet légal du système de gestion des cas de l'organisation, en prévision de son lancement en 2014. En créant une interface avec le volet d'enquête, ce nouvel instrument facilitera l'établissement de rapports et le partage de renseignements à propos des enquêtes dans l'ensemble du Commissariat à l'information.

Le déménagement du bureau a permis de mettre à jour et de normaliser l'infrastructure de TI. Cela a diminué considérablement la quantité de matériel nécessaire pour pourvoir les capacités requises en matière de TI et a également permis d'améliorer la qualité de fonctionnement des systèmes, comme le démontre la baisse de 30 % des demandes adressées au service d'assistance informatique en 2013-2014.

Le renouvellement du programme de GI s'est poursuivi en 2013-2014, avec la mise à jour continue des documents électroniques et du système de gestion de l'information ainsi que le travail constant pour assurer la conformité avec les diverses directives et politiques en matière de gestion et de conservation des documents.

Accès à l'information et protection des renseignements personnels

Pour de plus amples renseignements sur les activités de la commissaire en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels en 2013-2014, vous pouvez consulter ses rapports annuels au Parlement sur ces sujets (http://www.ci-oic.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra.aspx). L'annexe B contient le rapport annuel du commissaire à l'information *ad hoc*, qui enquête sur les plaintes portant sur le traitement des demandes d'accès par le Commissariat à l'information.

Un regard sur l'avenir

Régime d'accès à l'information de premier plan

La commissaire publiera à l'automne 2014 son rapport spécial au Parlement sur la modernisation de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le rapport s'appuiera sur l'expérience du Canada concernant cette Loi au cours des 30 dernières années, sur la perspective d'enquête unique de la commissaire et sur l'analyse des lois actuelles sur l'accès à l'information dans tout le Canada et dans le monde entier. Dans ce contexte, la commissaire a demandé et obtenu les commentaires d'un éventail de personnes et de groupes intéressés au cours de consultations menées en 2012-2013. (Le site Web de la commissaire contient un résumé de ces commentaires : <http://www.ci-oic.gc.ca/fra/summary-submissions-sommaire-soumission.aspx>.)

À la fin du mois d'octobre 2014, la commissaire organisera, conjointement avec le Commissariat à la protection de la vie privée, la réunion annuelle des commissaires à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale. Cet événement de deux jours donnera l'occasion aux commissaires d'échanger leurs idées et leurs pratiques exemplaires.

Service exemplaire aux Canadiens

La commissaire améliorera sa procédure d'enquête actuelle, particulièrement pour les cas complexes de refus. Grâce à une procédure simplifiée, la commissaire communiquera clairement ses attentes à propos de la manière dont les enquêtes se dérouleront en fournissant des délais de règlement et des échéances pour les différentes étapes.

La commissaire évaluera également le processus de résolution des plaintes pour améliorer l'efficacité de la fonction d'enquête tout en poursuivant l'amélioration des services fournis aux plaignants.

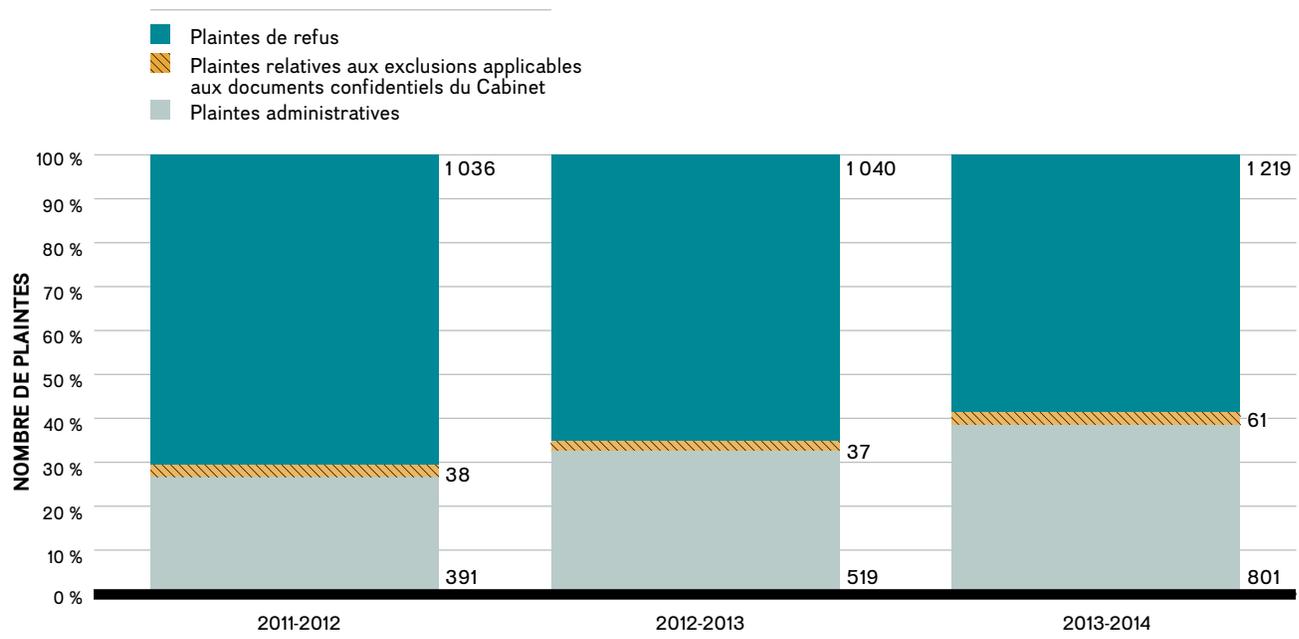
Milieu de travail exceptionnel

Le travail préparatoire à l'élaboration d'un nouveau plan stratégique a été réalisé en début de 2014. Pour le Commissariat à l'information, ce nouveau plan s'étendra de 2014 à 2017, soit jusqu'à la fin du mandat de la commissaire actuelle. Ce plan a pour objectifs principaux d'atteindre un niveau optimal de rendement dans l'enquête des plaintes, de demeurer un catalyseur efficace pour faire progresser l'accès à l'information et de favoriser l'ouverture et la transparence. Ce plan intégrera les commentaires des employés et des intervenants pour s'assurer qu'il est ancré dans les réalités actuelles et qu'il tient compte des occasions à venir. Les consultations auront lieu au printemps et à l'été 2014, et le nouveau plan sera lancé à l'automne.

Le Commissariat à l'information, en tant qu'utilisateur précoce de la norme de conception des bureaux de l'initiative Milieu de travail 2.0, mènera en 2014-2015 une évaluation des risques et des menaces concernant ses nouveaux bureaux. Une vérification de l'infrastructure des technologies de l'information évaluera l'efficacité des pratiques de gestion et des contrôles pour s'assurer de la sécurité de ce nouvel espace.

Faits et chiffres

Tendance observée dans le cas des plaintes enregistrées, de 2011-2012 à 2013-2014



Remarque : Depuis le 1^{er} avril 2013, la commissaire compte l'ensemble des plaintes diverses comme des plaintes de refus. Avant cela, elles étaient classées comme des plaintes administratives.

Le nombre de plaintes reçues par la commissaire en 2013-2014 a augmenté dans l'ensemble des trois principales catégories par rapport à 2012-2013 : les plaintes administratives (à propos des retards, des prorogations de délai et des frais) ont augmenté de 54 %, les plaintes relatives aux exclusions applicables aux documents confidentiels du Cabinet ont augmenté de 65 % et les plaintes de refus (relatives à l'application d'exceptions) ont augmenté de 17 %. Le rapport entre les plaintes administratives et les plaintes de refus est en hausse par rapport à l'an passé, à 39:61.

Total des nouvelles plaintes par institution, de 2011-2012 à 2013-2014*

	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Citoyenneté et Immigration Canada	66	109	305
Agence du revenu du Canada	324	336	283
Gendarmerie royale du Canada	68	125	185
Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada	56	83	120
Défense nationale	74	72	120
Agence des services frontaliers du Canada	36	63	106
Transports Canada	30	72	83
Société Radio-Canada	71	45	61
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	47	45	60
Service correctionnel du Canada	65	57	56
Ministère de la Justice Canada	47	24	51
Santé Canada	49	37	48
Bureau du Conseil privé	36	52	48
Industrie Canada	34	36	42
Ressources naturelles Canada	12	21	38
Emploi et Développement social Canada	25	20	37
Environnement Canada	17	26	29
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	45	35	28
Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers	1	7	22
Pêches et Océans Canada	23	18	21

*Les institutions sont classées en fonction du nombre de plaintes les concernant reçues par la commissaire en 2013-2014. Le nombre de plaintes pour chaque exercice comprend toutes les plaintes déposées par la commissaire en vertu du paragraphe 30(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Dans le cadre de l'augmentation globale de 30 % des plaintes en 2013-2014, 16 des 20 institutions pour lesquelles la commissaire a reçu le plus de plaintes ont fait l'objet de plus de plaintes en 2013-2014 qu'au cours de l'exercice précédent.

Nouvelles plaintes administratives par institution, de 2011-2012 à 2013-2014*

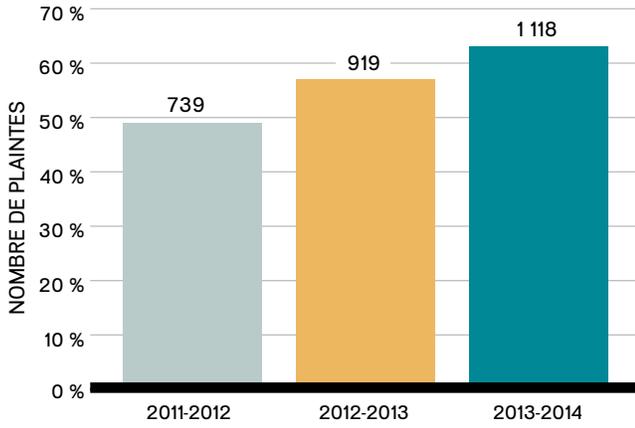
	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Citoyenneté et Immigration Canada	34	27	179
Gendarmerie royale du Canada	19	70	102
Agence du revenu du Canada	43	96	96
Agence des services frontaliers du Canada	10	22	49
Défense nationale	19	26	41
Transports Canada	14	31	38
Santé Canada	17	23	26
Service correctionnel du Canada	17	17	24
Emploi et Développement social Canada	6	9	23
Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada	20	33	21
Ressources naturelles Canada	4	1	19
Bureau du Conseil privé	2	12	15
Pêches et Océans Canada	5	9	13
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	2	5	12
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	20	6	12
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	18	19	11
Environnement Canada	7	13	10
Agence de la santé publique du Canada	1	5	9
Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers	0	1	8
Agence canadienne d'inspection des aliments	6	18	7

*Les institutions sont classées en fonction du nombre de plaintes les concernant reçues par la commissaire en 2013-2014.

Dans l'ensemble, la commissaire a reçu 54 % de plaintes administratives de plus en 2013-2014 qu'au cours de l'exercice précédent. Alors que quelques institutions, comme Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, ont connu des baisses de ce type de plainte, la plupart ont connu des augmentations et, pour certaines, des augmentations considérables : Citoyenneté et Immigration Canada (563 %), Agence des services frontaliers du Canada (123 %) et Gendarmerie royale du Canada (46 %).

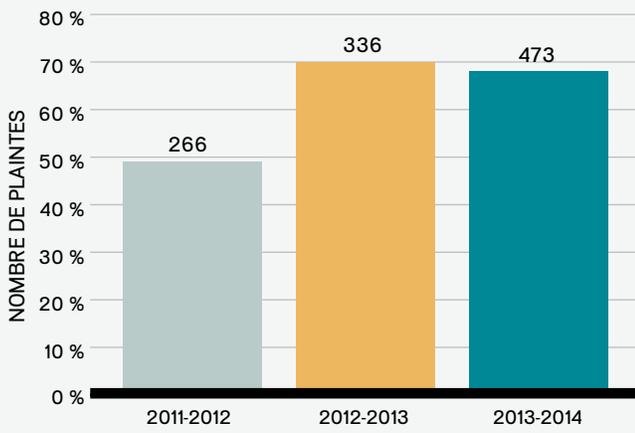
Délais de règlement pour les enquêtes sur les plaintes, de 2011-2012 à 2013-2014

PLAINTES RÉGLÉES EN MOINS DE NEUF MOIS



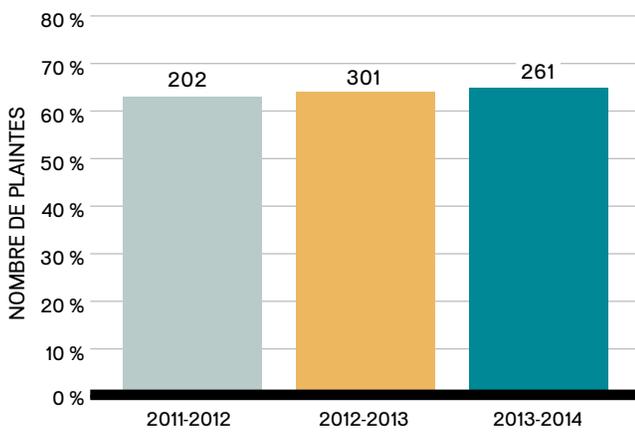
En 2013-2014, la commissaire a réglé plus de plaintes dans les neuf mois qui ont suivi leur dépôt (63 %) qu'elle ne l'avait fait en 2012-2013 (57 %). Cela confirme la tendance d'accélération des enquêtes observée depuis 2011-2012. Dans l'ensemble, le délai de règlement médian d'une plainte était de 194 jours à compter de la date de son dépôt (soit 21 jours de moins qu'en 2012-2013). Cependant, il existe toujours un écart de 173 jours (environ six mois) pour le délai de règlement médian des plaintes de refus selon que ce délai est mesuré à partir de la date d'enregistrement de la plainte ou à partir du moment où la plainte est assignée à un enquêteur. La commissaire ne dispose pas d'un effectif suffisant pour assigner immédiatement ces dossiers à un enquêteur dès leur réception.

PLAINTES ADMINISTRATIVES RÉGLÉES EN MOINS DE 90 JOURS



L'objectif de la commissaire est de régler 85 % des plaintes administratives dans les 90 jours suivant leur assignation à un enquêteur. En 2013-2014, le taux de résolution a glissé légèrement à 68 %, par rapport au taux de 70 % de l'exercice précédent. Cependant, la commissaire a réglé 137 dossiers de ce type de plus (41 %) qu'en 2012-2013.

PLAINTES PRIORITAIRES ET POUR RÉOLUTION RAPIDE RÉGLÉS EN MOINS DE SIX MOIS



La commissaire a également pour objectif de régler 75 % de ses dossiers prioritaires et pour résolution rapide en moins de six mois. En 2013-2014, elle a réglé 64 % de ces dossiers dans ce délai, en légère hausse par rapport à l'exercice précédent.

Plaintes réglées avec conclusion en 2013-2014*

	Total	Fondées	Non fondées
Citoyenneté et Immigration Canada	148	127	21
Agence du revenu du Canada	146	105	41
Gendarmerie royale du Canada	100	92	8
Transports Canada	61	59	2
Agence des services frontaliers du Canada	56	47	9
Défense nationale	53	44	9
Service correctionnel du Canada	44	33	11
Affaires autochtones et Développement du Nord Canada	34	26	8
Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada	32	26	6
Société Radio-Canada	27	22	5
Bureau du Conseil privé	27	22	5
Santé Canada	27	13	14
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	24	16	8
Pêches et Océans Canada	19	12	7
Ministère de la Justice Canada	18	11	7
Bibliothèque et Archives Canada	12	11	1
Agence de la santé publique du Canada	12	11	1
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	12	10	2
Banque du Canada	11	11	0
Agence canadienne d'inspection des aliments	11	10	1
Industrie Canada	11	8	3
Autres (52 institutions)	160	97	63
TOTAL	1 045	813	232

*Le nombre de plaintes comprend toutes les plaintes déposées par la commissaire en vertu du paragraphe 30(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le graphique ci-dessous énumère les 20 institutions pour lesquelles la commissaire a réglé avec conclusion le plus de plaintes d'accès à l'information en 2013-2014 (c'est-à-dire les plaintes qui se sont avérées fondées ou non fondées).

Rapport du commissaire à l'information *ad hoc*

C'est avec plaisir que je présente, pour une troisième année, le rapport des activités du commissaire à l'information *ad hoc*. Le 1^{er} avril 2007, le Commissariat à l'information du Canada est devenu assujéti à la *Loi sur l'accès à l'information* (<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/A-1/index.html>). La loi qui a amené cette modification n'a pas créé en même temps un mécanisme distinct pour enquêter sur les plaintes selon lesquelles une demande d'accès au Commissariat à l'information du Canada n'a pas été traitée correctement.

Étant donné que l'examen indépendant des décisions relatives à la divulgation de l'information gouvernementale constitue un principe fondamental de l'accès à l'information, on a créé la fonction de commissaire à l'information *ad hoc* indépendant et on lui a conféré le pouvoir d'enquêter sur les plaintes visant le Commissariat à l'information du Canada.

Plus précisément, en vertu des dispositions du paragraphe 59(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, la commissaire à l'information m'a autorisé, en qualité de commissaire *ad hoc* à exercer :

[...] tous les pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*, incluant les articles 30 à 37 et l'article 42 de la *Loi* afin de recevoir et de faire enquête de façon indépendante aux sujet de toute plainte énumérée à l'article 30 de la *Loi* provenant des réponses aux demandes de communication faites au Commissariat à l'information du Canada en vertu de la *Loi*.

Je suis la quatrième personne à occuper cette fonction depuis 2007.

Plaintes reportées de l'exercice précédent

Deux plaintes de l'exercice précédent restaient en suspens au début du présent exercice. Dans la première, le plaignant affirmait que le Commissariat à l'information du Canada avait manqué à son obligation légale de lui venir en aide, et ce, en l'accablant par un trop grand nombre de documents au moment de répondre à sa demande. Lorsque cette préoccupation a fait l'objet d'une enquête, il s'est avéré **non fondée**.

La seconde plainte en suspens soulevait une question inhabituelle et étonnamment complexe. Elle concernait la portée et la signification de l'article 16.1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, une disposition qui exonère de divulgation les renseignements *obtenus* ou *créés* au cours d'une enquête menée par le Commissariat à l'information du Canada. Toutefois, « une fois que l'enquête et toute instance afférente sont terminées », l'exception est partiellement levée. À cette étape, l'exception ne s'applique plus aux documents *créés* durant l'enquête.

La question posée dans cette plainte visait à déterminer si le Commissariat à l'information du Canada avait appliqué de façon appropriée l'article 16.1. J'ai conclu, pour les raisons décrites brièvement ci-dessous, que le Commissariat à l'information du Canada n'avait pas appliqué cet article de façon appropriée et que la plainte était **bien fondée**. Le Commissariat à l'information du Canada n'était pas d'accord avec mon interprétation de l'article 16.1 et a indiqué qu'il n'avait pas l'intention de mettre en œuvre la recommandation que je proposais.

Le litige découlait d'une demande d'accès à l'information formulée par le plaignant à un autre ministère fédéral. Il affirmait que ce ministère appliquait des frais inappropriés au traitement de sa demande. La commissaire à l'information a enquêté sur la question et a été d'accord avec le plaignant. Toutefois, le ministre n'a pas accepté les conclusions de la commissaire et a refusé de mettre en œuvre ses recommandations. Même s'il a annulé les frais dans ce cas, le ministre a indiqué qu'il les appliquerait de nouveau à l'avenir.

Le plaignant a déposé une demande d'accès au Commissariat à l'information du Canada pour obtenir tous les documents ayant trait à son enquête sur cette affaire. Il a ensuite lancé une demande à la Cour fédérale, cherchant à obtenir une déclaration selon laquelle le ministère appliquait des frais illégalement. Le Commissariat à l'information du Canada n'était pas une partie dans ce litige.

Il y avait un lien important entre la demande à la Cour fédérale et l'enquête du Commissariat à l'information du Canada. En lisant les termes de la *Loi sur l'accès à l'information* selon leur sens ordinaire et grammatical, le Commissariat à l'information du Canada a estimé que la demande était par conséquent une « instance afférente » au sens manifeste de l'article 16.1. Étant donné que le traitement de la demande n'était pas « terminé », le Commissariat à l'information du Canada a estimé qu'il devait exonérer de la divulgation tous ses documents d'enquête.

Les termes de la Loi ne doivent toutefois pas être lus uniquement dans leur sens ordinaire et grammatical. Ils doivent aussi être interprétés en fonction du contexte général, en harmonie avec le cadre et l'objet de la Loi, ainsi qu'en respectant l'intention du Parlement. Le Parlement aurait-il pu avoir l'intention de faire en sorte que le sens ordinaire de l'article 16.1 s'applique dans les nouvelles circonstances de cette affaire?

L'article 16.1 ne crée qu'une exception temporaire pour l'information créée par le Commissariat à l'information du Canada. Cette protection s'achève lorsque l'enquête se termine. En tenant compte du cadre et de l'historique législatif de cette disposition, il paraît évident que le

Parlement estimait que le fait de forcer le Commissariat à l'information du Canada à divulguer certains documents liés à l'enquête pendant, et non après, une enquête en cours, pouvait porter préjudice à l'efficacité ou à l'intégrité des enquêtes du Commissariat à l'information du Canada.

Dans ce cas, la divulgation au plaignant des documents qu'il cherchait à obtenir n'aurait pas compromis l'enquête terminée du Commissariat à l'information du Canada sur les pratiques d'application de frais du ministère ni ses processus d'enquête de manière générale.

En conséquence, notre bureau a cherché à interpréter l'article 16.1 d'une manière plus respectueuse du cadre et de l'objet de la Loi plutôt qu'à en faire une lecture littérale. Selon nous, le terme « instance afférente » doit être interprété comme s'appliquant uniquement aux procédures qui ont un lien avec une enquête du Commissariat à l'information du Canada d'une manière qui risquerait d'interférer avec l'efficacité ou l'intégrité de cette enquête. Cette interprétation est également cohérente avec le principe selon lequel les exceptions à l'obligation de divulguer l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* doivent être strictement interprétées.

En appliquant cette interprétation à l'article 16.1, notre bureau a conclu que le Commissariat à l'information du Canada avait fait une erreur en ne divulguant pas l'information qu'il avait créée au cours de son enquête, lorsque le plaignant lui a demandé cette information pour la première fois. (Le Commissariat à l'information du Canada a par la suite divulgué cette information lorsque le plaignant a retiré sa demande auprès de la Cour fédérale.)

La commissaire à l'information a soulevé plusieurs objections sérieuses concernant cette interprétation de la *Loi sur l'accès à l'information*. Elle a notamment soutenu que cela revenait à interpréter un critère de préjudice dans l'article 16.1, chose que le Parlement avait précisément évitée au moment d'adopter cette disposition. Elle a également affirmé que l'approche défendue par notre bureau n'était pas cohérente sur le plan de la logique.

Nous estimons qu'il existe des réponses satisfaisantes à ces arguments et aux autres arguments formulés par le Commissariat à l'information du Canada, mais il apparaît clairement que la formulation de l'article 16.1 pose problème. Il n'est pas totalement inattendu, par conséquent, de constater une divergence d'opinions concernant la manière dont cet article doit être interprété. Dans ce cas, l'interprétation de la commissaire et celle proposée par notre bureau ne sont pas totalement exemptes d'imperfections. Dans chaque cas, certaines parties de l'analyse sont plus convaincantes que d'autres. Il est respectueusement formulé, cependant, que l'interprétation adoptée par notre bureau est, tout bien considéré, la plus appropriée. Elle est à la fois plus fidèle aux préceptes de l'interprétation de la loi au Canada (*lecture du texte selon le contexte et l'objet*) et plus respectueuse des valeurs qui soutiennent l'accès à l'information (*fourniture d'un plus grand accès en interprétant strictement les exceptions*) que l'approche proposée par la commissaire.

Nouvelles plaintes au cours du présent exercice

Quatre nouvelles plaintes ont été reçues et ont fait l'objet d'enquêtes au cours du présent exercice. Dans chacun des cas, l'enjeu principal était l'application adéquate de l'article 16.1. Une seule plainte a été traitée au moment de la rédaction du présent rapport. Les trois autres restent en suspens.

Dans la première enquête, nous avons conclu que le Commissariat à l'information du Canada avait appliqué l'article 16.1 correctement et que la plainte était **non fondée**.

Cette affaire révèle un autre aspect problématique de l'article 16.1. L'interdiction de divulguer l'information « obtenue » par le Commissariat à l'information du Canada

est tellement stricte que ce dernier ne peut même pas renvoyer à un demandeur les renseignements personnels qu'il avait lui-même transmis au Commissariat en premier lieu.

Les trois autres plaintes ont été déposées par le même individu. Bien que ces enquêtes soient presque complétées, elles sont toujours en suspens.

Nous avons également été saisis de deux affaires sur lesquelles nous n'avons pas juridiction. Dans une de ces affaires, la plainte a été déposée près de 18 mois après l'expiration du délai statutaire.

Dans la seconde plainte, un individu qui n'était pas satisfait de la façon dont le Commissariat à l'information du Canada a enquêté le traitement de sa demande par une institution fédérale. Notre bureau n'est pas compétent pour traiter de telles affaires. Notre mandat se limite à recevoir les plaintes relatives au traitement inapproprié des demandes d'accès à des documents relevant du Commissariat à l'information du Canada et à enquêter sur ces plaintes.

Conclusion

La fonction de commissaire *ad hoc* a été conçue pour assurer l'intégrité du processus lié aux plaintes au sein du Commissariat à l'information du Canada. Nous demeurons prêt à enquêter de façon rigoureuse et indépendante sur les plaintes ultérieures déposées contre le Commissariat à l'information du Canada.

C'est un privilège d'assumer les fonctions de commissaire à l'information *ad hoc*.

Respectueusement soumis,

John H. Sims, c. r.