



Commissaire  
à l'information  
du Canada

Information  
Commissioner  
of Canada

# Rapport annuel du Commissaire à l'information

2006-2007



Rapport annuel  
du Commissaire à l'information  
2006-2007

« La connaissance est la source de pouvoir la plus démocratique »  
[TRADUCTION]

*The Democratic Difference* (1990) de Alvin Toffler

Le Commissaire à l'information du Canada  
112, rue Kent, 22<sup>ième</sup> étage  
Ottawa ON K1A 1H3

(613) 995-2410

1-800-267-0441 (sans frais)

Télécopieur (613) 947-7294

Appareil de télécommunications pour sourds (613) 947-0388

[general@infocom.gc.ca](mailto:general@infocom.gc.ca)

[www.infocom.gc.ca](http://www.infocom.gc.ca)

©Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2007

No. de cat. IP1/2007

ISBN 978-0-662-69794-7

« La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. »

Paragraphe 2(1)  
*Loi sur l'accès à l'information*

Mai 2007

L'honorable Noël A. Kinsella  
Président  
Sénat  
Ottawa ON K1A 0A4

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre au Parlement le rapport annuel du Commissaire à l'information pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2007.

Je n'étais pas Commissaire à l'information pour la plus grande partie de l'année de ce rapport puisque mon terme a débuté le 15 janvier 2007. Je ne peux donc prétendre qu'il s'agit de « mon » rapport annuel, sauf dans le sens légal du terme. Toutefois, comme c'est toujours le cas, de tels rapports traduisent le travail d'une institution et non pas d'une personne. C'est donc avec fierté et humilité que je vous le sou mets, à l'intention du Sénat.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Robert Marleau

Mai 2007

L'honorable Peter Milliken  
Président  
Chambre des communes  
Ottawa ON K1A 0A6

Monsieur,

J'ai l'honneur de soumettre au Parlement le rapport annuel du Commissaire à l'information pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2007.

Je n'étais pas Commissaire à l'information pour la plus grande partie de l'année de ce rapport puisque mon terme a débuté le 15 janvier 2007. Je ne peux donc prétendre qu'il s'agit de « mon » rapport annuel, sauf dans le sens légal du terme. Toutefois, comme c'est toujours le cas, de tels rapports traduisent le travail d'une institution et non pas d'une personne. C'est donc avec fierté et humilité que je vous le sou mets, à l'intention de la Chambre des communes.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Robert Marleau



---

# TABLE DES MATIÈRES

MANDAT .....	9
<b>CHAPITRE I – Examen de l’année .....</b>	<b>11</b>
La relève de la garde .....	11
Modification de la <i>Loi sur l’accès à l’information</i> .....	12
Améliorations d’ordre administratif .....	14
Programme de certificat en AIPRP de l’Université de l’Alberta .....	17
Commencer par soi-même.....	18
Acquisition continue du savoir .....	19
La Semaine du droit de savoir .....	19
Collaboration entre hauts fonctionnaires du Parlement .....	20
En résumé .....	24
<b>CHAPITRE II – L’évaluation du rendement des institutions fédérales à l’égard de l’accès à l’information (fiches de rendement) ...</b>	<b>25</b>
<b>CHAPITRE III – Enquêtes et examens .....</b>	<b>33</b>
Charge de travail .....	34
Plan de réduction de l’arriéré .....	35
Tableaux .....	36
<b>CHAPITRE IV – Quelques cas en bref .....</b>	<b>41</b>
Cas 1 – C’est la faute au BCP! .....	41
Cas 2 – Récupération de messages électroniques archivés .....	43
Cas 3 – Protection de la vie privée des délinquants et intérêt public ..	45
Cas 4 – Qui travaillait pendant la grève? .....	48
Cas 5 – L’accès aux demandes de remboursement de dépenses et de frais de déplacement des ministres et du personnel exonéré ..	49
Cas 6 – Une « fuite » ouvre-t-elle la porte au droit d’accès? .....	54
Cas 7 – N’oubliez pas de vérifier sur Internet .....	56
Cas 8 – Lorsque l’accès informel est plus onéreux que l’accès formel ..	57
Cas 9 – Combien le SCRS a-t-il dépensé dans l’affaire Maher Arar? ...	59
Index des résumés de cas .....	61



<b>CHAPITRE V – La Loi sur l'accès à l'information et les tribunaux</b> . . . . .	63
A. Affaires entendues . . . . .	63
B. Affaires en cours – le Commissaire comme requérant . . . . .	84
C. Affaires en cours – Le Commissaire comme intimé . . . . .	85
D. Affaires en cours - Le Commissaire à l'information comme intervenant . . . . .	86
<b>CHAPITRE VI – Modifications législatives et réglementaires à la Loi sur l'accès à l'information</b> . . . . .	91
A. Modifications touchant la Loi . . . . .	91
B. Modifications proposées à la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> . . . . .	93
C. Modifications aux annexes I et II . . . . .	96
D. Modifications proposées aux annexes I et II . . . . .	101
E. Modifications au Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales . . . . .	103
<b>CHAPITRE VII – Les Services intégrés</b> . . . . .	107

---

# Mandat

Le Commissaire à l'information est un ombudsman nommé par le Parlement pour instruire les plaintes voulant que le gouvernement ait dénié les droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*—la législation canadienne en matière d'accès à l'information.

L'adoption de cette loi, en 1983, a donné aux Canadiens le droit légal étendu d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales.

La Loi accorde à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes de communication. Une prorogation du délai peut être obtenue si les documents à examiner sont nombreux, et s'il faut consulter d'autres organismes ou informer des tiers. Le demandeur doit toutefois être avisé de ces prorogations à l'intérieur du premier délai.

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Les exceptions permettent au gouvernement de soustraire certains documents à la communication, ce qui provoque souvent des différends entre les demandeurs et les ministères. Les demandeurs insatisfaits peuvent s'adresser au Commissaire à l'information, qui instruira leurs plaintes, lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- que les frais exigés pour les renseignements demandés sont trop élevés;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur pose des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi.

---

Le Commissaire possède de puissants pouvoirs d'enquête. Ces pouvoirs constituent des incitatifs pour que les institutions fédérales respectent la Loi et les droits des demandeurs.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

# Examen de l'année

## La relève de la garde

Au cours de l'année visée par le présent rapport, le mandat de l'honorable John M. Reid, C.P., troisième Commissaire à l'information du Canada et celui qui a été le plus longtemps en fonction, a pris fin. Pendant ce mandat, du 1<sup>er</sup> juillet 1998 au 30 septembre 2006, dont l'échéance a été repoussée trois fois, M. Reid s'est acquis une réputation de courage et de ténacité dans l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi). Les Canadiens lui doivent beaucoup. Donc, pour ce nouveau Commissaire à l'information, entré en fonction le 15 janvier 2007, le fait de succéder à Inger Hansen, John Grace et John Reid, dont l'intégrité et l'excellence dans l'exercice de leurs fonctions ont été célébrées, représente à la fois une leçon d'humilité et une source d'inspiration.

C'est particulièrement un privilège que de se voir confier l'obligation institutionnelle de faire avancer et appliquer un pilier aussi important de notre démocratie - le droit de savoir! Les tribunaux qualifient ce droit de « quasi constitutionnel »; le rapport du premier examen parlementaire de la Loi plaçait ce droit sur le même pied que la *Charte canadienne des droits et libertés* pour ce qui est des instruments qui renforcent la démocratie canadienne.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*, le 1<sup>er</sup> juillet 1983, le droit d'accès s'est ancré de plus en plus profondément dans le fonctionnement de l'administration fédérale. Celle-ci est davantage transparente et, par conséquent, davantage responsable. Non, il n'est pas toujours facile pour les Canadiens d'aimer ce que leur révèlent les fenêtres du gouvernement, fenêtres ouvertes par les dispositions législatives sur l'accès à l'information, ni pour les hauts fonctionnaires de gouverner au su et au vu de tout le monde. Pourtant, le secret excessif serait encore plus difficile à accepter; notre démocratie fleurit grâce au droit exécutif conféré à nous, Canadiens, par dispositions législatives d'explorer les « histoires » que choisissons de nous raconter les pouvoirs publics, d'obtenir des documents originaux et d'approfondir les informations que tous les gouvernements mettent à l'abri des regards indiscrets.

Malgré les grands progrès réalisés depuis 1983, il reste des obstacles à la concrétisation pleine et entière de la volonté exprimée par le Parlement dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Trop souvent, les réponses aux demandes de communication sont en retard, incomplètes ou trop censurées. Trop souvent, on refuse la communication pour cacher des méfaits ou éviter des embarras à des hauts fonctionnaires ou des gouvernements au lieu de servir un besoin légitime

---

relatif au secret. Année après année, dans les pages des rapports annuels, les commissaires à l'information relatent les manquements des institutions fédérales et proposent des façons de remédier à la situation.

Le Commissaire a promis d'aider les gouvernements à faire mieux et les demandeurs à obtenir plus en ce qui concerne l'application et l'utilisation de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il a également promis d'aider le Parlement à jouer son rôle essentiel qui consiste à demander des comptes aux ministres et aux hauts fonctionnaires concernant l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et à faire en sorte que la Loi reste efficace et à la hauteur de la situation.

## **Modification de la *Loi sur l'accès à l'information***

Dans l'année visée par le présent rapport, pour la deuxième fois seulement depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983, des changements ont été apportés à la *Loi sur l'accès à l'information* à l'initiative du gouvernement. La première fois, c'était en 1992, quand le gouvernement avait modifié le paragraphe 12(3) afin de conférer aux personnes atteintes d'une déficience sensorielle le droit de demander l'accès aux documents sur un support de substitution. Les changements apportés cette année étaient inclus dans le projet de loi C-2, la *Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation* (la *Loi fédérale sur la responsabilité*), qui a été adoptée le 12 décembre 2006.

En avril 2006, le Commissaire à l'information sortant a soumis un rapport spécial au Parlement dans lequel il faisait part de ses préoccupations concernant les modifications relatives à l'accès à l'information prévues au projet de loi C-2. Nous ne les répétons pas ici; cependant, le Rapport spécial exprimait l'opinion que les modifications, prévoyant que des documents auparavant accessibles ne soient pas communiqués désormais (c. à d. les documents se rapportant aux rapports de méfaits et aux vérifications internes), n'étaient pas justifiables. De plus, on y exprimait l'opinion voulant que les exceptions et les exclusions particulières applicables aux institutions venant s'ajouter à celles tombant sous le coup de la Loi étaient trop vastes. En fait, le 15 février 2007, une sénatrice libérale (Lorna Milne) déposait au Sénat un projet de loi visant la réduction de la portée du secret prévue par la *Loi fédérale sur la responsabilité* (projet de loi S-223).

L'histoire nous a appris que la défense et la promotion de la *Loi sur l'accès à l'information* reviennent largement aux sénateurs et députés dits d'arrière-ban. Cela s'explique puisque les gouvernements de tous les horizons politiques trouvent en effet difficile d'exercer (et de garder) le pouvoir sans détenir des secrets ou, du moins, sans exercer un contrôle sur le moment où l'information est

---

communiquée et sur l'interprétation partisane à donner à cette information. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le seul « renforcement » de la Loi depuis 1983 soit venu sous la forme d'un projet de loi d'initiative parlementaire déposé en 1997 par Colleen Beaumier et visant à rendre illégales la destruction, la modification ou la dissimulation de documents (ou le fait de recommander de tels gestes) pour faire obstacle au droit d'accès. Et il n'y a rien d'étonnant non plus à ce qu'aucun gouvernement n'a proposé de projet de loi prévoyant une réforme en profondeur des dispositions législatives relatives à l'accès à l'information - deux députés d'arrière-ban, soit John Bryden et Pat Martin, ont pris sur eux de favoriser de vastes réformes. Grâce à leur diligence, et au vaste appui en faveur d'une réforme de l'accès à l'information qu'ils ont pu générer, il semble désormais plus probable que jamais que le gouvernement déposera un projet de loi prévoyant une réforme exhaustive de la Loi.

Certains pourraient dire : On obtient rarement ce qu'on veut vraiment! Un projet de loi du gouvernement pour la réforme de l'accès à l'information pourrait affaiblir l'accès, et non pas le renforcer! Pour un gouvernement, « réformer » pourrait vouloir dire faciliter le maintien du secret, augmenter le coût du recours à la Loi, affaiblir le pouvoir de surveillance, retirer des catégories de documents du champ d'application de la Loi et ainsi de suite. Le document de travail du gouvernement sur la réforme de l'accès à l'information (paru le 11 avril 2006) ne contenait rien pour atténuer ces craintes.

Heureusement, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a maintenu la pression sur les gouvernements (libéral et conservateur). Dans l'année visée par le présent rapport, le Comité a fait enquête à l'égard d'un incident relatif à une allégation de communication inappropriée de l'identité d'un demandeur. Dans son rapport, le Comité offrait des conseils constructifs aux fonctionnaires concernant leur obligation de restreindre la publication de l'identité des demandeurs et de ne pas tenir compte de l'identité de ceux-ci dans la prise des décisions concernant le moment où l'information est communiquée et l'information effectivement communiquée.

Aussi dans l'année visée par le présent rapport, le Comité permanent a convoqué les responsables des institutions fédérales ayant reçu une mauvaise note dans les fiches de rendement établies par le Commissariat à l'information. Le fait de devoir justifier publiquement un mauvais rendement devant un comité parlementaire a rendu le gouvernement plus attentif. Les hauts fonctionnaires appelés à comparaître s'étaient munis de plans d'action détaillés, plans que les institutions mettent en œuvre en étant pleinement conscientes que le Commissaire et le Comité permanent les ont à l'œil.

---

Surtout, le Comité permanent a insisté, dans un rapport au Parlement, pour que le gouvernement présente un projet de loi en vue d'une refonte en profondeur de la *Loi sur l'accès à l'information*.

À la demande du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, le Commissaire à l'information sortant avait rédigé un projet de loi de réforme des dispositions législatives sur l'accès à l'information en s'inspirant des lois modernes en vigueur dans d'autres administrations, de projets de loi d'initiative parlementaire précédents, des résultats des examens législatifs triennaux de la Loi par un comité de la Chambre des communes et des 23 années d'expérience du Commissariat à l'information. Le projet de loi offre aux députés et aux membres du public un repère pour l'évaluation de tout projet de réforme présenté par le gouvernement.

Le Commissaire à l'information titulaire est lui aussi prêt à apporter son aide au gouvernement et au Parlement dans l'exercice de leurs responsabilités respectives quand il s'agit de proposer et d'adopter des dispositions législatives. Il a, à cet égard, offert la collaboration du Commissariat au ministre de la Justice et au président du Conseil du Trésor pour l'élaboration de toute initiative législative visant la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*, convaincu qu'il est préférable, dans la mesure du possible, d'aborder les questions litigieuses avant le dépôt d'un projet de loi.

## **Améliorations d'ordre administratif**

Un grand nombre des mesures qui s'imposent pour accroître l'efficacité et l'efficacité de la *Loi sur l'accès à l'information* ne passent pas nécessairement par une réforme législative. En effet, un bon plan directeur de réforme administrative était énoncé dans le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information paru en 2002 et intitulé : « Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens ».

À cet égard, aussi, le Commissaire actuel a offert au président du Conseil du Trésor (qui est le ministre chargé de veiller à une administration efficace de la *Loi sur l'accès à l'information* dans toute l'administration fédérale) sa coopération dans la mise en œuvre du plan directeur.

La réforme administrative doit privilégier l'octroi d'un statut professionnel et la prestation d'un appui aux héros méconnus de la transparence gouvernementale, que sont les administrateurs de l'AIPRP (accès à l'information et protection des renseignements personnels). Leurs fonctions devraient être reconnues en tant

---

que profession unique ainsi que rouage particulier de la reddition de comptes dans notre régime gouvernemental.

Des sous-ministres clés, particulièrement ceux dont le ministère a de la difficulté à respecter l'obligation qui lui est faite de traiter les demandes de communication dans les délais prévus par la Loi, reconnaissent maintenant l'existence d'un problème systémique de recrutement et de conservation dans l'effectif d'agents qualifiés de l'AIPRP. Le problème a été ainsi décrit dans le rapport intitulé : « Accès à l'information : Comment mieux servir les Canadiens » :

« Des professionnels dévoués, qualifiés et motivés sont essentiels à l'efficacité d'un programme d'accès. Le recrutement et la rétention du personnel qualifié sont un défi important pour les services d'accès à l'information. La demande pour ces employés qualifiés dépasse considérablement l'offre, situation qui va empirer au fur et à mesure que les spécialistes de l'accès prennent leur retraite, acceptent des mutations à d'autres postes ou quittent la fonction publique. Cette crise de personnel qualifié a entraîné une pratique de « braconnage » d'employés d'une institution à une autre et une utilisation disproportionnée de contractuels du secteur privé dans certains ministères. Quoique admissible pour satisfaire un niveau de demandes imprévu ou un manque temporaire d'effectifs, l'utilisation de contractuels ne peut constituer une stratégie à long terme ou une démarche pratique pour la prestation de services d'accès à l'information au jour le jour.

Le recrutement, la rétention des spécialistes en matière d'accès à l'information et la planification de la relève constituent une nécessité urgente à l'échelle du gouvernement. Parmi les mesures que certaines institutions utilisent avec succès en ce sens, on trouve la création de postes d'entrée ou d'internat au sein des services d'accès. Ces postes sont utilisés pour recruter du personnel au service d'accès à partir d'autres secteurs de l'institution ou de l'extérieur de la fonction publique, selon une approche de développement professionnel du personnel déjà en fonctions.

Diverses initiatives pourraient être efficaces lorsqu'il s'agit de valoriser le choix d'une carrière en accès à l'information :

- Améliorer la mobilité professionnelle en classifiant les postes d'accès à l'information dans une catégorie plus large avec d'autres disciplines ayant des habilités connexes et des responsabilités de même niveau (p. ex. certaines institutions ont placé leurs services d'accès au sein de leur section



---

de la conformité et du respect des droits, alors que d'autres les ont regroupés dans des secteurs stratégiques comme la planification, les communications, les services à la haute direction ou encore avec les professionnels de la gestion de l'information);

- Normaliser les énoncés de qualités pour les postes de coordonnateurs d'accès à l'information et pour les autres postes des services d'accès, ainsi que des outils d'évaluation des compétences;
- Revoir les normes de classification des spécialistes de l'accès à l'information; examiner et rationaliser les niveaux des postes de coordonnateurs et d'analystes de l'accès à l'information ainsi que des autres employés des services d'accès dans l'ensemble du gouvernement. »

On rencontre les mêmes problèmes dans tout le Canada dans les administrations provinciales et municipales, et la nécessité de l'adoption de normes professionnelles nationales pour les administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels fait pratiquement l'unanimité.

Une initiative stimulante a été prise cette année en vue de la création, au Canada, d'une nouvelle profession d'administrateur des droits à l'information (accès à l'information et protection des renseignements personnels). En effet, deux associations canadiennes d'administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (l'Association canadienne d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACAP) et l'Association canadienne des professionnels et administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (ACPAAP)) unissent leurs efforts pour lancer une initiative en vue de l'élaboration de compétences de base et d'un processus de certification applicables à la nouvelle profession. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a consenti une subvention pour cette initiative, et le Commissariat à l'information du Canada assume pour sa part le salaire du directeur national. Par ailleurs, le Commissariat à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta offre au directeur général un bureau, de même qu'un soutien administratif et technique.

De plus, un groupe de travail consultatif de neuf éminents spécialistes des droits à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée de toutes les régions du Canada, présidé par le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Alberta, a été constitué et chargé de suivre l'élaboration de normes professionnelles nationales et de proposer un processus pour la certification et l'encadrement de la nouvelle profession. L'association de

---

professionnels de l'AIPRP du Québec (l'Association sur l'accès et la protection de l'information) a accordé son appui à l'initiative et a délégué un représentant au sein du groupe de travail.

La première étape de l'initiative est terminée : une série de compétences, ou normes professionnelles a été élaborée et approuvée par le groupe de travail de spécialistes. Les normes, ainsi qu'une description détaillée du projet et des précisions sur la façon d'en savoir plus et de soumettre des commentaires, se trouvent sur le site Internet du Commissaire à l'information.

La deuxième étape du projet, qui consiste en l'élaboration d'un processus de certification professionnelle et d'un processus de gouvernance, est en cours et devrait prendre fin d'ici le 30 novembre 2007.

Dans les prochains mois, des efforts concertés seront déployés afin d'encourager les gouvernements et les employeurs du secteur public à s'engager à refléter les normes professionnelles applicables aux administrateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels dans leurs activités de recrutement, de promotion et d'éducation permanente. Pour sa part, le Commissariat à l'information encouragera le Conseil du Trésor du Canada à jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne la professionnalisation des effectifs fédéraux œuvrant dans le domaine de l'AIPRP.

## **Programme de certificat en AIPRP de l'Université de l'Alberta**

Le Commissariat à l'information du Canada a poursuivi son appui tangible, au cours de l'année visée par le présent rapport, au seul programme exhaustif de formation de niveau post secondaire en accès à l'information et en protection des renseignements personnels qui soit offert en ligne par une université canadienne à l'intention des administrateurs de l'AIPRP. Dispensé sous l'égide du département d'éducation permanente de l'Université de l'Alberta, ce cours primé, qui a débuté en 2000, est connu sous le nom de Programme de certificat en accès à l'information et protection des renseignements personnels. Les cours sont offerts dans les deux langues officielles.

Dès 2003, le Commissariat à l'information a commencé à investir des fonds et des ressources intellectuelles dans le Programme afin de faciliter l'élaboration de nouveaux cours et de permettre la rédaction de matériel didactique en français. À l'automne 2004, Marc-Aurèle Racicot, l'un des avocats du Commissariat, a été détaché auprès de l'Université de l'Alberta pour faire office de gestionnaire du Programme de certificat et de professeur auxiliaire adjoint. Cette affectation a

---

pris fin le 31 mars 2007, lorsque M. Racicot est revenu au Commissariat pour relever de nouveaux défis.

Le Commissaire entend bien poursuivre sa collaboration au Programme de certificat de l'Université de l'Alberta. Le nombre d'inscriptions au Programme augmente chaque année (388 personnes s'étaient inscrites en 2006-2007); les participants proviennent de toutes les régions géographiques du Canada et, de plus en plus, d'ailleurs dans le monde. Les nouveaux enquêteurs au Commissariat devront toujours détenir ou obtenir le certificat AIPRP, et le Commissaire a encouragé le président du Conseil du Trésor à faire en sorte que les administrateurs de l'AIPRP dans l'administration fédérale aient accès au type de formation offert par le Programme de certificat de l'Université de l'Alberta.

## **Commencer par soi-même...**

Le Commissariat à l'information s'emploie à mettre en pratique ce qu'il préconise pour ce qui est de l'adoption d'un plan efficace de ressources humaines pour le recrutement, la formation et le maintien dans l'effectif d'enquêteurs très compétents en matière d'accès à l'information.

Conscient des difficultés qui se posent à l'échelle fédérale quant au recrutement d'enquêteurs expérimentés (niveau PM-05), le Commissariat a établi un programme pour recruter des agents subalternes et offrir à ceux-ci un mécanisme structuré d'avancement à des postes d'enquêteur de niveau intermédiaire et supérieur. Le programme prévoit de l'encadrement, de la formation, du mentorat, des affectations de perfectionnement et des examens, le tout afin de favoriser l'avancement du niveau PM-02 à PM-05 sans concours. Il faudra de 12 à 18 mois pour passer d'un niveau à l'autre. Avant d'atteindre le niveau PM-05, les enquêteurs stagiaires devront, comme on l'a indiqué auparavant, terminer avec succès le Programme de certificat en AIPRP. On trouvera une description plus détaillée du Programme de formation de l'enquêteur sur le site Internet du Commissaire à l'information.

Le Commissaire exhorte les responsables d'autres institutions gouvernementales à envisager une approche similaire pour favoriser l'avancement de leurs administrateurs de l'AIPRP au lieu de continuer à tolérer la pratique destructive qui consiste à « chasser sur les terres » d'autres institutions de même que les stratégies inacceptables connexes, comme le fait de surclassifier des employés de manière intentionnelle, de tolérer le manque de connaissances et de compétences et de recourir de manière exagérée aux consultants (pratique néfaste pour le moral des troupes).

---

## Acquisition continue du savoir

Il entre également dans la mission de ce Commissaire d'exhorter le gouvernement à fournir aux institutions fédérales les ressources et les perspectives voulues pour l'acquisition continue du savoir dans le domaine en évolution rapide que constitue l'administration de l'accès à l'information. À ce niveau aussi, il est important pour le Commissariat de joindre le geste à la parole. À cette fin, le Commissaire a décidé de mettre à la disposition de toutes les institutions fédérales et des membres du public intéressés le manuel dont on se sert au Commissariat pour la formation et l'orientation des enquêteurs quand il s'agit de comprendre les exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information* et de déterminer si les institutions ont invoqué les exceptions comme il se doit.

Le manuel est une recension de la jurisprudence relative à chacune des exceptions prévues dans la Loi et énonce des stratégies et des questions dans le but d'aider les enquêteurs à bien instruire les plaintes se rapportant aux exceptions. Même si le contenu du manuel ne lie pas le Commissaire quant à la façon dont la Loi sera appliquée dans chaque cas individuel, et en dépit du risque qu'un contenu dépassé soit diffusé avant l'achèvement de la mise à jour annuelle, le manuel sera quand même d'un grand secours aux administrateurs de l'accès à l'information à l'échelle fédérale. Il les aidera à connaître davantage les exigences des dispositions législatives et, ce faisant, à mieux exécuter le programme d'accès à l'information. C'est du moins ce qu'espère le Commissaire. (Le manuel s'intitule « GRIDS », et on peut le consulter sur le site Internet du Commissaire à l'information.)

## La Semaine du droit de savoir

Pour la première fois, des activités ont eu lieu dans toutes les régions du Canada pour marquer la « Journée du droit de savoir ». Le Canada se joint un peu tard au mouvement international qui a pris naissance à Sofia, en Bulgarie, le 28 septembre 2002. Ce jour-là, un groupe de militants en faveur de la transparence gouvernementale, issus de trois douzaines de pays, a formé une coalition appelée le « *Freedom of Information Advocates Network* » (Réseau des militants en faveur de la liberté d'accès à l'information). Le groupe a décrété que le 28 septembre serait la journée internationale symbolisant le mouvement mondial en faveur du droit individuel à l'information et de la transparence gouvernementale. La journée, ou la semaine, est célébrée partout dans le monde dans bon nombre des plus de 70 pays ayant des lois sur le droit de savoir.

---

Au fil des ans, des principes ont émergé et sont au cœur du droit de savoir. Ils sont incarnés avec justesse dans le Projet de justice société ouverte qui a été élaboré avec d'autres organisations en l'honneur des festivités entourant la Journée du droit de savoir en 2003. Ces dix principes sont :

1. L'accès à l'information est un droit universel.
2. L'accès est la règle; le secret est l'exception!
3. Le droit s'applique à tous les organismes publics.
4. La présentation d'une demande devrait être simple, rapide et gratuite.
5. Les responsables sont tenus d'aider les demandeurs.
6. Les refus doivent être justifiés.
7. L'intérêt public a préséance sur le secret.
8. Chacun a le droit d'interjeter appel d'une décision défavorable.
9. Les organismes publics devraient publier systématiquement l'information de base.
10. Le droit devrait être garanti par un organisme autonome.

Le Canada a parcouru beaucoup de chemin pour respecter ces principes.

Ce sont les commissaires à l'information de toutes les administrations canadiennes qui ont lancé les premières activités au Canada pour marquer le droit de savoir. Ils voulaient aider les Canadiens à prendre davantage conscience de l'existence du droit d'accès au Canada et à apprécier davantage la place importante que tient ce droit dans une démocratie saine.

La Semaine du droit de savoir 2006 a connu un bon succès; l'on peut se réjouir de ce que les diverses activités qui ont eu lieu d'un bout à l'autre du pays ont suscité dans le public une attention considérable de même que la volonté d'en faire un rendez-vous annuel. On trouvera une description des diverses activités qui se sont tenues au Canada sur le site Internet du Commissaire.

## **Collaboration entre hauts fonctionnaires du Parlement**

Au cours de l'année visée par le présent rapport, les hauts fonctionnaires du Parlement ont poursuivi leurs efforts conjoints visant à trouver des façons de

---

faire preuve de responsabilité sociale dans la structure gouvernementale et ce, sans compromettre leur indépendance, réelle et perçue.

La première, et plus importante, mesure prise à cet égard fut la mise sur pied d'un projet-pilote (de l'exercice 2006-2007 à 2008-2009) pour le financement des hauts fonctionnaires du Parlement, qui a supposé la création, par le gouvernement Martin, d'un comité consultatif multipartite de députés, présidé par le président de la Chambre des communes. Le comité consultatif a mission d'étudier les demandes de crédits budgétaires des hauts fonctionnaires du Parlement et de recommander des niveaux de financement au Conseil du Trésor. En vertu des dispositions du projet-pilote, les ministres du Conseil du Trésor ont accepté de conférer aux recommandations du comité consultatif un poids important.

Le gouvernement Harper a décidé de maintenir le projet-pilote. Ce mécanisme novateur a abordé l'aspect de l'indépendance qui fait problème, soit le fait qu'il revient au gouvernement en place de décider du niveau de financement consenti aux hauts fonctionnaires du Parlement qui, eux, ont mission de faire enquête sur le gouvernement et ses hauts fonctionnaires. De plus, le comité consultatif fait fonction, avec les comités permanents dont relèvent les hauts fonctionnaires du Parlement, de mécanisme de reddition des comptes pour les hauts fonctionnaires du Parlement.

D'autres éléments, outre le financement, sont susceptibles de compromettre l'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement. Ainsi, l'obligation de respecter un large éventail de règles gouvernementales concernant, par exemple, les ressources humaines, l'établissement de rapports, la rémunération, la vérification et l'évaluation, pourrait revenir à une ingérence, réelle ou perçue, des organismes centraux dans le fonctionnement indépendant des hauts fonctionnaires du Parlement.

Le gouvernement semble avoir bien compris les inquiétudes des hauts fonctionnaires du Parlement à cet égard, et le SCT a accepté de participer à l'examen de ses politiques et ses directives de manière que celles-ci respectent les préoccupations relatives à l'indépendance.

La première politique du SCT ayant fait l'objet d'un examen sous cet angle concernait la vérification interne, qui s'appliquait aux hauts fonctionnaires du Parlement au même titre qu'aux grands ministères. Or, les hauts fonctionnaires du Parlement ne pouvaient accepter que des représentants nommés par le Contrôleur général fassent partie de leurs comités de vérification, consultent leurs dossiers d'enquête ou dictent leurs priorités en matière de vérification.

---

Ils tiennent toutefois à disposer de fonctions dynamiques, efficaces et responsables de vérification interne, y compris avoir des représentants de l'extérieur au sein de leurs comités de vérification. Ils ont proposé une approche modifiée à l'égard de la vérification interne, laquelle a été soumise au Conseil du Trésor et été acceptée à titre de moyen raisonnable de respecter la politique gouvernementale en matière de vérification, sans compromettre l'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement (la politique de vérification interne adaptée figure sur le site Internet du Commissaire à l'information).

De plus, les hauts fonctionnaires du Parlement ont élaboré, pour discussion avec les agences centrales, un ensemble de principes censés régir l'examen des autres politiques des organismes centraux qui s'appliquaient auparavant aux agents du Parlement au même titre que n'importe laquelle institution fédérale. Les principes en question sont les suivants :

### **Principes directeurs**

#### *Introduction*

Les hauts fonctionnaires du Parlement sont tous d'avis que chacune de leurs organisations doit respecter les principes et les objectifs des politiques des organismes centraux relativement à la gestion et à la responsabilisation des institutions gouvernementales, mais d'une façon qui respecte leur besoin de protéger et d'assurer leur indépendance du gouvernement et leur responsabilisation envers le Parlement.

Les hauts fonctionnaires du Parlement ont également convenu, selon le cadre du projet-pilote visant la révision d'un mécanisme de financement et de surveillance pour les hauts fonctionnaires du Parlement, de poursuivre leur travail conformément au Cadre de responsabilisation de gestion du Conseil du Trésor et aux politiques, directives et lignes directrices du Conseil du Trésor.

Depuis que le Conseil du Trésor a lancé son « initiative du renouvellement des politiques » et qu'il fait participer les hauts fonctionnaires du Parlement au processus de consultation, il est possible d'examiner collectivement les relations de travail entre les hauts fonctionnaires du Parlement et les organismes centraux. De plus, les hauts fonctionnaires du Parlement ont récemment élaboré une méthode d'application de la nouvelle politique en matière de vérification interne et ont conclu à cet effet une entente avec le Bureau du contrôleur général. Ils respectent ainsi l'esprit et l'intention de la nouvelle politique tout en protégeant leur indépendance du gouvernement et en assurant la responsabilisation envers le Parlement.

---

L'objectif de ce document est de présenter un ensemble de principes directeurs selon lesquels les hauts fonctionnaires du Parlement respectent l'esprit et l'intention des politiques des organismes centraux, tout en conservant leur statut unique d'indépendance du gouvernement.

Au Canada, du moins au gouvernement fédéral, le terme « hauts fonctionnaires du Parlement » désigne traditionnellement des organisations indépendantes créées pour aider le Parlement à tenir le gouvernement responsable de ses gestes et à protéger les diverses catégories de droits des Canadiens, ou encore à exécuter certaines fonctions indépendantes du pouvoir exécutif.

Nous nous intéressons aux hauts fonctionnaires traditionnels du Parlement, qui sont les suivants :

- Le Vérificateur général (institué en 1878)
- Le Directeur général des élections (établi en 1920)
- Le Commissaire aux langues officielles (établi en 1970)
- Le Commissaire à l'information (établi en 1983)
- Le Commissaire à la vie privée (établi en 1983)

#### *Principes établis*

Les hauts fonctionnaires du Parlement se conforment aux principes et pratiques de saine gestion et appuient pleinement la notion de renforcement de la culture de responsabilisation.

Les principes directeurs sont les suivants :

#### 1. Respecter l'esprit et l'intention des politiques gouvernementales

Les hauts fonctionnaires du Parlement respectent les principes et les objectifs des politiques des organismes centraux liées à la gestion et à la responsabilisation des institutions gouvernementales, tout en respectant leur besoin de protéger et d'assurer leur indépendance du gouvernement et leur responsabilisation envers le Parlement.

#### 2. Indépendance

En vertu de la loi, les hauts fonctionnaires du Parlement doivent s'acquitter de leurs fonctions d'une façon qui, tant dans les faits qu'en apparence, est indépendante du gouvernement.



---

### 3. Responsabilisation

Les hauts fonctionnaires du Parlement doivent rendre des comptes au Parlement. Les tribunes parlementaires visant à assurer la responsabilisation des hauts fonctionnaires du Parlement comprennent les différents comités permanents de la Chambre et du Sénat et le Comité consultatif de la Chambre des communes sur le financement des hauts fonctionnaires du Parlement.

### 4. Transparence

Les hauts fonctionnaires du Parlement mènent leurs opérations de la manière la plus transparente possible, exception faite des situations où la loi les en empêche.

### 5. Rapports

Pour satisfaire aux exigences des organismes centraux en matière de rapports sur l'ensemble du gouvernement, les hauts fonctionnaires du Parlement fournissent de l'information globale qui est autant que possible conforme aux exigences gouvernementales sans toutefois compromettre leur indépendance et leur autonomie de gestion.

## En résumé

En rendant hommage à ses prédécesseurs et en songeant à ce que lui réservent les sept prochaines années, le nouveau Commissaire à l'information est frappé par la responsabilité énorme que représente la protection de cette pierre angulaire de la liberté démocratique - la capacité des citoyens, de droit, de consulter les documents détenus par le gouvernement. Partout dans le monde, la conclusion inspirée par l'histoire est la même : la transparence est l'oxygène de la démocratie parce que, pour faire une drôle de métaphore, la lumière est le meilleur désinfectant qui soit. Des parlementaires et des gouvernements courageux ont lutté et ont donné aux Canadiens la *Loi sur l'accès à l'information*. Le défi consiste maintenant à améliorer une loi foncièrement bonne et à aider nos excellents fonctionnaires à accepter encore plus volontiers des degrés toujours croissants de transparence.

# L'évaluation du rendement des institutions fédérales à l'égard de l'accès à l'information (fiches de rendement)

Depuis près de neuf ans, le Commissariat à l'information procède à l'examen et à l'évaluation proactifs du rendement des institutions fédérales à l'égard de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ces examens, plus connus sous le nom de « fiches de rendement », remplissent plusieurs fonctions.

Premièrement, les fiches de rendement aident le Commissaire à l'information à évaluer le rendement global d'une institution dans l'administration du programme d'accès à l'information plutôt que de le limiter à la perspective étroite que fournissent les enquêtes sur les plaintes.

Deuxièmement, elles permettent d'encourager les institutions à placer l'accès à l'information parmi leurs principales priorités. Les ministres et sous-ministres ne veulent pas de classement qui ternirait leur leadership.

Troisièmement, elles permettent de produire et de diffuser une mine d'information dans l'administration fédérale au sujet des « pratiques optimales » dans l'administration du programme d'accès à l'information, car elles ont pour but d'encourager les institutions à obtenir de bons résultats, grâce à des pratiques administratives, une formation et des outils solides, ainsi qu'un personnel suffisant.

Quatrièmement, elles aident le Parlement à jouer un rôle de surveillance mieux ciblé. Par exemple, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la vie privée et de l'éthique a convoqué des cadres supérieurs des institutions ayant reçu une mauvaise note pour répondre aux fiches de rendement et expliquer ce qu'ils prévoyaient de faire pour améliorer leurs résultats.

Enfin, depuis la création de ces fiches, le nombre de plaintes pour réponse en retard adressées au Commissaire a diminué, passant de plus de 50 p. 100 en 1997 à 14,5 p. 100 en 2003-2004. Au cours de l'année écoulée, quelque 24 p. 100 des plaintes avaient trait aux retards.

Depuis l'introduction des fiches de rendement, beaucoup d'institutions ont consacré nettement plus de ressources au programme d'accès à l'information, le temps de réponse aux demandes s'est amélioré, et les exceptions sont appliquées de façon plus éclairée, de sorte que la zone de secret du gouvernement est maintenue au minimum autorisé par la Loi.

---

## Le barème de notation

La note attribuée à une institution est fondée sur le pourcentage de demandes de communication auxquelles elle a répondu en retard. La Loi prévoit un délai de réponse obligatoire et suppose qu'une demande a été refusée dès lors qu'on n'y a pas répondu dans ce délai. La note est fonction des normes suivantes :

Pourcentage de présomptions de refus	Remarque	Classement
0 – 5 %	Conformité idéale	A
5 – 10 %	Conformité substantielle	B
10 – 15 %	Conformité à la limite	C
15 – 20 %	Conformité inférieure à la norme	D
Plus de 20 %	Alerte rouge	F

Au cours de l'année écoulée, on a procédé à l'examen du rendement de 17 institutions. Les résultats apparaissent dans le tableau suivant, et le pourcentage de présomptions de refus (retards) comprend les demandes de l'année antérieure reportées sur le présent exercice.

CLASSEMENT DE 1998 À 2006 (1<sup>er</sup> avril au 30 novembre)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>AAC</b>	-	-	-	-	-	-	F 21,9 %	F 38,7 %	A 3,8 %
<b>ASFC</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	F 69,0 %
<b>BAC</b>	-	-	-	-	-	-	F 70 %	F 55,5 %	A 3,8 %
<b>CIC</b>	F	F	D	C	A	D	C 13,8 %	D 15,3 %	B 7,9 %
<b>FIN</b>	-	-	-	-	-	-	-	C 11,9 %	B 7,9 %
<b>MAECI</b>	F	F	F	D	B	D	F 28,8 %	F 60,1 %	D 17,2 %
<b>MPO</b>	-	-	F	F	A	A	B 5,2 %	C 12,7 %	B 5,9 %
<b>CISR</b>	-	-	-	-	-	-	-	F 39,1 %	A 0,0 %
<b>GRC</b>	-	-	-	-	-	-	-	F 79,0 %	F 67,0 %
<b>IC</b>	-	-	-	-	-	F	D 16,2 %	B 5,9 %	B 8,1 %
<b>JUS</b>	-	-	-	-	-	-	F 43,5 %	F 38,8 %	F 37,3 %
<b>MDN</b>	F	F	D	C	B	B	B 9,5 %	C 14,8 %	B 8,7 %
<b>SC</b>	F	A	-	-	A	B	D 18,2 %	D 18,9 %	F 21,9 %
<b>SP (SPPCC)</b>	-	-	-	-	-	-	-	F 21,1 %	D 18,9 %
<b>TC</b>	-	F	F	C	D	D	B 7,2 %	B 9,2 %	D 16,6 %
<b>TPSGC</b>	-	-	-	-	F	C	D 17,7 %	B 7,3 %	B 9,7 %

---

## De F à A

Neuf institutions ont amélioré leur rendement au cours de l'année écoulée : Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), Finances Canada (FIN), le ministère des Pêches et des Océans (MPO), la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), Bibliothèque et Archives Canada (BAC), le ministère de la Défense nationale (MDN) et Sécurité publique Canada (SP). Trois d'entre elles sont passées de F à A : bravo à AAC, la CISR et BAC pour avoir relevé le défi et décidé prioritairement de faire le nécessaire pour répondre rapidement aux demandes de communication.

Les six autres institutions qui ont amélioré leur classement (CIC, le MAECI, FIN, le MPO, le MDN et SPPCC) ont plus de travail à faire, mais elles se sont dotées de solides plans pour accéder au niveau du respect idéal très prochainement.

## Pas de changement

Cinq institutions sont restées au même niveau que l'an dernier : Industrie Canada (IC), Justice Canada (JUS), le Bureau du Conseil privé (BCP), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Trois d'entre elles (JUS, le BCP et la GRC) ont, une fois encore, obtenu une mauvaise note : en fait, JUS et le BCP ont eu une mauvaise note trois ans de suite.

Les cadres supérieurs de deux de ces trois institutions (JUS et le BCP) ont été convoqués par le Comité permanent de l'accès à l'information, de la vie privée et de l'éthique en octobre 2005 pour discuter du classement de leur institution en 2004-2005. Le BCP a promis de régler son problème de retard avant le 31 mars 2006 et JUS, avant le 31 mars 2008.

Il est particulièrement important, pour montrer la voie à toutes les autres institutions fédérales, que le ministère du Premier ministre et celui du ministre responsable de la *Loi sur l'accès à l'information* réussissent à obtenir la note A. Les difficultés administratives qu'ils doivent régler sont peu de choses au regard de ce que d'autres institutions ont fait pour passer, en relativement peu de temps, de la note F à la note A.

---

**Justice Canada** - Il y a tout lieu d'espérer que JUS réussira à améliorer sa note l'année prochaine. Le ministère a consacré les ressources voulues et s'est doté des procédures nécessaires pour le faire. De plus, la haute direction surveille étroitement l'évolution de la situation.

**Bureau du Conseil privé** - Les problèmes semblent plus graves au BCP, malgré l'amélioration des procédures et l'augmentation des ressources. L'incapacité chronique du BCP à répondre à un nombre relativement peu élevé de demandes de communication (moins de 600 par an) est largement imputable à une procédure d'approbation fastidieuse et inusitée. Le coordonnateur de l'AIPRP du BCP n'a pas tous les pouvoirs délégués dont il aurait besoin pour répondre aux demandes. Par exemple, depuis septembre 2005, il peut invoquer des exceptions obligatoires, mais le pouvoir délégué d'appliquer les exceptions discrétionnaires prévues par la Loi appartient au SMA et à des titulaires de postes plus élevés (quelque 16 postes en tout). Les hauts fonctionnaires prennent les décisions discrétionnaires applicables à la communication des documents dont ils ont la responsabilité fonctionnelle. Ces fonctionnaires n'ont pas reçu de formation spéciale ni n'ont de connaissance spécialisée concernant les exigences de la *Loi sur l'accès à l'information* ou leurs obligations en tant que décideurs en vertu de la Loi.

Cette gestion très hiérarchisée, à peu près unique dans l'administration fédérale, ralentit la procédure, mais signifie aussi que les décideurs ne sont pas enclins à véritablement jouer la transparence.

Un examen aléatoire des dossiers n'a pas permis de conclure que les hauts fonctionnaires en question aient fait usage de leur pouvoir discrétionnaire pour appliquer les exceptions discrétionnaires prévues par la Loi. La plupart des dossiers ne contenaient pas de documents indiquant si les facteurs pour et contre la communication avaient été examinés ni l'importance respective qu'on y avait accordée. En fait, certains de ces hauts fonctionnaires semblaient parfaitement ignorants de la notion juridique de « pouvoir discrétionnaire » et des obligations que doivent remplir les décideurs lorsqu'ils prennent une décision discrétionnaire concernant des droits individuels.

Cette anomalie dans le système de délégation des pouvoirs au BCP est contraire aux déclarations des cadres supérieurs du Bureau qui s'étaient adressés au Comité à l'automne 2005. Les cadres avaient dit, en effet, que le coordonnateur de l'AIPRP serait investi des pleins pouvoirs décisionnels par voie de délégation. Ce même engagement avait été pris auprès du Commissaire à l'information, qui avait d'ailleurs, sur la foi de cette déclaration, autorisé le BCP à informer le Comité qu'il appuyait le plan d'action du Bureau pour régler le problème des retards.

---

**Gendarmerie royale du Canada** - Les résultats de la GRC sont lamentables. La GRC n'a pas de plan cohérent assorti de produits livrables et d'échéances. Elle a du mal à recruter, former et garder des analystes qualifiés. D'autres besoins opérationnels de la GRC passent systématiquement avant le programme d'AIPRP, et la haute direction ne surveille pas directement le rendement. Il est vrai que la Gendarmerie reçoit beaucoup de demandes de communication, mais elle peut et doit faire mieux.

Concernant les cinq institutions « à la traîne », le Commissariat a formulé des recommandations précises pour les aider à relancer leurs efforts. On peut prendre connaissance des résultats détaillés des fiches de rendement et des recommandations sur le site Internet du Commissariat.

## De mal en pis

Deux institutions (Santé Canada (SC) et Transports Canada (TC)) ont obtenu des résultats inférieurs à ceux de l'année dernière. SC est passé de la note D (18,9 %) à la note F (21,9 %) et TC, de la note B (9,2 %) à la note D (16,6 %, presque le double de l'année dernière).

Les ministères ont expliqué leurs résultats par une augmentation importante du nombre de demandes et un manque de personnel concomitant (35 % pour SC et 50 % pour TC). De plus, TC souffre toujours d'une pénurie de personnel, tandis que SC éprouve des difficultés à l'égard de la recherche de documents et des procédures de consultation et d'approbation.

Nous collaborerons avec les deux ministères pour dresser un plan qui leur permettra d'obtenir le respect idéal sans trop tarder.

## Première fiche de rendement

Cette année, pour la première fois, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a fait l'objet d'un examen du rendement. Elle a obtenu une mauvaise note. Quelque 69 p. 100 des demandes de communication qu'elle a reçues entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 novembre 2006 ont été traitées en retard.

Ce faible rendement s'explique par un certain nombre de facteurs, dont le fait que l'institution est récente, qu'elle manque de ressources dans bien des domaines, qu'elle a reçu un nombre inattendu de demandes et qu'elle a du mal à recruter, à former et à garder des analystes de l'AIPRP.

---

Par contre, la direction de l'Agence a réagi rapidement, de façon constructive et avec détermination pour régler le problème des retards. D'importantes ressources supplémentaires ont été consacrées au programme d'AIPRP, un plan d'action a été dressé avec l'aide de Conseils et Vérification Canada, et le président et son comité exécutif ont mis en œuvre un système de suivi efficace.

L'ASFC escompte que tous les aspects de son plan d'action seront en place d'ici le 31 mars 2009, et il y a tout lieu de penser que le problème des retards sera probablement réglé plus tôt. Le Commissaire est convaincu que l'Agence sera un cas à donner en exemple dans le prochain rapport annuel.





# Enquêtes et examens

La principale fonction législative du Commissaire à l'information est la réception et l'instruction des plaintes que lui adressent des particuliers ou des entreprises qui estiment que leurs droits d'accès à l'information n'ont pas été respectés par des institutions fédérales. Le Commissaire n'a pas le pouvoir de refuser de faire enquête sur une plainte en vertu du paragraphe 30(1) de la Loi. Les plaignants peuvent alléguer qu'on leur a, à tort, refusé l'accès à des documents, qu'on a tardé à leur fournir des documents, qu'on n'a pas fait de recherches suffisantes, que les frais sont trop élevés, que les prorogations de délai sont excessives, qu'on a refusé de traduire les documents demandés, ou toute autre raison ayant trait à la demande de documents ou à l'accès à des documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi).

La Loi exige que les enquêtes soient approfondies et équitables. Aucune échéance n'est fixée officiellement, mais le Commissariat s'est doté de normes de service visant une échéance de 120 jours pour l'achèvement des enquêtes sur les plaintes pour refus de communication injustifié et de 30 jours pour les enquêtes sur les plaintes à caractère administratif (retard, prorogation de délai excessive, frais trop élevés, etc.).

Outre les plaintes que lui adressent des particuliers, le Commissaire a le pouvoir de faire enquête de son propre chef lorsqu'il est convaincu qu'il existe des motifs valables d'approfondir une question ayant trait à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la Loi. C'est en vertu de ce pouvoir (que lui confère le paragraphe 30(3) de la Loi) que le Commissaire lance des enquêtes visant à régler des problèmes systémiques comme les retards chroniques, la mauvaise gestion des prorogations de délai, les volumes importants de demandes en souffrance et les pratiques administratives qui font que certaines catégories de demandeurs (les médias, la classe politique, les juristes, etc.) obtiennent des réponses plus lentes ou moins immédiates à leurs demandes de communication. Les « fiches de rendement » font partie de ce groupe d'enquêtes systémiques.

Les demandes émanant de particuliers peuvent aussi donner lieu à une enquête systémique si la même question est soulevée à l'égard de plusieurs institutions ou à l'égard de l'administration fédérale dans son ensemble. À ce sujet, une enquête en cours contre 21 institutions fédérales s'est poursuivie pendant le dernier exercice en raison d'une plainte déposée par l'Association canadienne des journaux, qui alléguait que les demandes de communication présentées par les représentants des médias sont traitées d'une façon particulière par le gouvernement, ce qui a pour effet de compromettre les droits d'accès de ce groupe de demandeurs.

---

## Charge de travail

Le nombre d'enquêtes que le Commissariat a effectuées au cours de l'exercice est présenté au Tableau 1, soit 3 500 en tout (le Tableau 6 propose une ventilation des plaintes par province/territoire).

Le Tableau 1 indique que le Commissariat a achevé 1 863 enquêtes et examens et qu'il reportera sur l'exercice suivant 1 417 plaintes émanant de demandeurs et 237 plaintes systémiques.

Comme on peut le voir au Tableau 2, les plaintes pour retard (présomptions de refus et prorogations de délai) représentent 43 p. 100 des plaintes reçues par le Commissariat, tandis que les plaintes pour refus de communication représentaient 40 p. 100 du total. Par ailleurs, comme le montre le Tableau 3, 92 p. 100 des plaintes pour présomption de refus et prorogation de délai ont été jugées fondées, comparativement à 64 p. 100 des plaintes pour refus de communication. Le calcul de ces pourcentages ne tient pas compte des plaintes abandonnées puisque le Commissaire n'avait pas jugé du mérite de ces cas.

Ces résultats donnent à penser que le secret excessif dans les institutions fédérales n'est pas un problème aussi important que l'incapacité de celles-ci à respecter le délai de réponse de 30 jours ou à gérer correctement les dispositions de la Loi qui leur permettent de proroger ce délai. Il semblerait que le plus grave problème se pose au niveau du processus de traitement.

Autrement dit, les institutions ont les moyens de réduire considérablement le nombre de plaintes adressées au Commissaire à l'information, simplement en gérant correctement les éléments relatifs au « processus » dans le programme d'accès à l'information. Pour ce qui est des éléments relatifs au « jugement » (y a-t-il lieu ou non d'invoquer telle ou telle exception pour justifier un refus?), elles semblent bien les gérer.

C'est pourquoi le Commissaire se fera un devoir prioritaire d'encourager le président du Conseil du Trésor et de collaborer avec lui pour mettre en œuvre des solutions aux problèmes liés au processus qui semblent être les principaux obstacles au respect intégral des droits prévus par la Loi.

Le Tableau 4 propose une ventilation des plaintes dont l'instruction a été terminée au cours du dernier exercice par institution. Les dix premières institutions contre lesquelles des plaintes ont été jugées fondées sont les suivantes :

1. Gendarmerie royale du Canada	109 sur 132
2. Agence des services frontaliers du Canada	50 sur 52
3. Ministère de la Défense nationale	42 sur 74

---

4. Santé Canada	40 sur 50
5. Bureau du Conseil privé	37 sur 56
6. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	32 sur 57
7. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	31 sur 38
8. Agence du revenu du Canada	28 sur 389
9. Transports Canada	21 sur 27
10. Environnement Canada	20 sur 31

Comme on pouvait s’y attendre, la comparaison de cette liste et de la liste des institutions dont les fiches de rendement sont les plus faibles révèle une concordance remarquable (voir page 27). Cela confirme que le classement proposé dans les fiches de rendement (pourcentage des demandes et présomptions de refus) est un indicateur remarquablement exact du rendement général des ministères à cet égard.

## Plan de réduction de l’arriéré

Sur les 1 417 plaintes individuelles adressées au Commissariat qui seront reportées sur l’exercice suivant, 1 052 font partie de « l’arriéré » parce qu’elles n’ont pas été traitées dans le délai prévu par les normes de service. L’année dernière, sur les 1 427 enquêtes reportées, 1 298 faisaient partie de « l’arriéré ». Le Commissariat a donc été capable de stopper l’augmentation de l’arriéré et de le réduire de 246 cas.

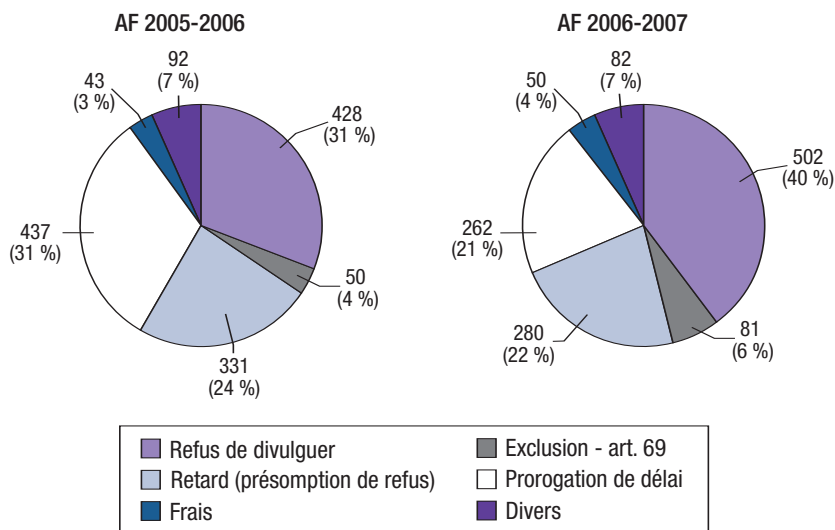
Il est vrai que, cette année, le Commissariat a réussi à réduire l’arriéré des enquêtes inachevées, mais il n’a pas pu mettre en œuvre intégralement son plan de réduction de l’arriéré, dans le cadre duquel des enquêteurs supplémentaires ont été approuvés en janvier 2006 pour les exercices 2006-2007 à 2009-2010. La raison de ce retard était indépendante de la volonté du Commissaire : il fallait trouver des locaux pour les nouveaux enquêteurs.

Le plan de réduction de l’arriéré sera pleinement opérationnel en 2007-2008, car les locaux supplémentaires nécessaires seront mis à la disposition du Commissaire par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en août/septembre 2007. Le Commissaire est convaincu que, d’ici le 31 mars 2010, il n’y aura plus d’arriéré d’enquêtes et que les plaintes seront traitées dans les délais prévus par les normes de service. D’ici là, cependant, les statistiques d’achèvement continueront de dépasser les normes de service à mesure que les cas en souffrance sont réglés et que leur durée se traduit dans les statistiques de temps de traitement (voir le Tableau 5).

Tableau 1 ÉTAT DES PLAINTES

	1 <sup>er</sup> avril 2005 au 31 mars 2006	1 <sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2007
<b>Plaintes de particuliers</b>		
Reportées de l'année précédente	1 365	1 427
Reçues au cours de l'année	1 381	1 257
Complétées au cours de l'année	1 319	1 267
Reportées à l'année suivante	1 427	1 417
<b>Plaintes systémiques déposées par le Commissaire</b>		
Reportées de l'année précédente	0	423
Reçues au cours de l'année	760	393
Complétées au cours de l'année	337	579
Reportées à l'année suivante	423	237
<b>Fiches de rendement</b>		
Étude complète	4	3
Étude de suivi	12	14

Tableau 2 PLAINTES REÇUES PAR CATÉGORIE



**Tableau 3 : CONCLUSIONS DES PLAINTES** du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2007

<b>CONCLUSIONS</b>						
<b>CATÉGORIE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non-réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonnée</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Refus de divulguer	227	-	129	59	415	32,7 %
Exclusion - art. 69	14	-	13	4	31	2,4 %
Retard (présomption de refus)	277	-	10	13	300	23,7 %
Prorogation de délai	65	-	20	352	437	34,5 %
Frais	12	-	12	5	29	2,3 %
Divers	30	1	8	16	55	4,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>625</b>	<b>1</b>	<b>192</b>	<b>449</b>	<b>1 267</b>	<b>100 %</b>
100 %	49,3 %	0,1 %	15,2 %	35,4 %		

**Tableau 4 : RÉPARATION DES PLAINTES PAR CONCLUSION** (selon les institutions fédérales) du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2007

<b>INSTITUTION GOUVERNMENTALE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonnée</b>	<b>TOTAL</b>
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	5	-	-	-	5
Administration portuaire de Hamilton	3	-	-	-	3
Affaires des anciens combattants Canada	1	-	-	1	2
Affaires indiennes et du Nord Canada	6	-	6	6	18
Agence canadienne de développement international	3	-	1	-	4
Agence canadienne d'inspection des aliments	1	-	2	2	5
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada	2	-	1	-	3
Agence de promotion économique du Canada Atlantique	2	-	-	-	2
Agence des services frontaliers du Canada	50	-	1	1	52
Agence du revenu du Canada	28	-	8	353	389
Agence Parcs Canada	-	-	1	-	1
Agence spatiale canadienne	-	-	2	1	3
Agriculture et agro-alimentaire Canada	14	-	6	-	20
Banque de développement du Canada	1	-	-	2	3
Bibliothèque et Archives Canada	5	-	12	-	17
Bureau de la sécurité des transports du Canada	1	-	-	-	1

**Tableau 4: RÉPARATION DES PLAINTES PAR CONCLUSION** (selon les institutions fédérales) du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2007

<b>INSTITUTION GOUVERNMENTALE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonné</b>	<b>TOTAL</b>
Bureau de l'Enquêteur correctionnel	1	-	-	-	1
Bureau du Conseil privé	37	-	12	7	56
Bureau du Surintendant des institutions financières Canada	-	-	-	1	1
Centre de sécurité des télécommunications	1	-	-	-	1
Centre des armes à feu du Canada	8	-	2	1	11
Centre international des droits de la personne et du développement démocratique	1	-	-	-	1
Citoyenneté et Immigration Canada	15	-	13	1	29
Comité des griefs des Forces canadiennes	-	-	1	-	1
Commission canadienne des droits de la personne	3	-	2	-	5
Commission canadienne du tourisme	-	-	1	-	1
Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire	1	-	-	-	1
Commission de la Capitale nationale	1	-	-	-	1
Commission de la Fonction publique du Canada	1	-	-	-	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	12	-	-	-	12
Commission nationale des libérations conditionnelles	-	-	2	-	2
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	2	-	-	1	3
Conseil des arts du Canada	1	-	-	-	1
Conseil du Trésor du Canada, Secrétariat	2	1	2	-	5
Conseil national de recherches Canada	2	-	1	1	4
Corporation fonds d'investissement du Cap-Breton	1	-	-	-	1
Défense nationale	42	-	20	12	74
Développement sociale Canada	3	-	-	-	3
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	6	-	-	-	6
Environnement Canada	20	-	9	2	31
Finances Canada	8	-	2	1	11
Gendarmerie royale du Canada	109	-	18	5	132

**Tableau 4: RÉPARATION DES PLAINTES PAR CONCLUSION** (selon les institutions fédérales) du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2007

<b>INSTITUTION GOUVERNEMENTALE</b>	<b>Réglée</b>	<b>Non réglée</b>	<b>Bien-fondé non établi</b>	<b>Abandonnée</b>	<b>TOTAL</b>
Industrie Canada	5	-	4	1	10
Justice Canada	17	-	7	7	31
Ministère des Affaires étrangères et Commerce international	31	-	4	3	38
Monnaie royale du Canada	-	-	1	2	3
Musée canadienne des civilisations	-	-	1	-	1
Musée des beaux-arts du Canada	2	-	-	3	5
Ombudsman pour la Défense nationale et les Forces canadiennes	1	-	-	-	1
Patrimoine canadien	8	-	6	3	17
Pêches et Océans Canada	19	-	4	1	24
Résolution des questions des pensionnats indiens Canada	1	-	1	-	2
Ressources humaines et Développement sociale Canada	3	-	1	3	7
Ressources naturelles Canada	2	-	3	-	5
Santé Canada	40	-	4	6	50
Sécurité publique Canada	17	-	3	1	21
Service Canada	2	-	-	-	2
Service canadien du renseignement de sécurité	4	-	1	2	7
Service correctionnel Canada	17	-	11	2	30
Société canadienne d'hypothèques et de logement	2	-	-	-	2
Société de développement du Cap-Breton	1	-	-	-	1
Société d'expansion du Cap-Breton	1	-	-	-	1
Société du Vieux-Port de Montréal inc.	-	-	-	1	1
Statistique Canada	-	-	1	-	1
Transports Canada	21	-	5	1	27
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	32	-	10	15	57
<b>TOTAL</b>	<b>625</b>	<b>1</b>	<b>192</b>	<b>449</b>	<b>1 267</b>



**Tableau 5 L'EFFET DE L'ARRIÉRÉ AU DÉLAI D'EXÉCUTION**

CATÉGORIE	Plaintes en arriéré				Plaintes récentes				Moyenne			
	Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile		Ordinaire		Difficile	
	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%	Mois	%
Retard (présomption de refus)	7,99	6	10,39	5	3,95	9	5,85	3	4,83	15	8,48	8
Prorogation de délai	6,67	1	18,21	29	4,01	3	5,79	2	4,64	4	18,21	31
Frais	7,50	1	17,49	1	5,13	1	6,92	0	6,79	2	14,20	1
Divers	7,43	2	16,77	1	4,80	1	7,76	0	5,13	3	16,16	1
Total partiel - Cas administratifs	7,89	10	18,21	36	4,11	14	5,82	5	4,90	24	18,21	41
Refus de divulguer	17,75	15	24,43	9	6,41	8	8,47	1	13,40	23	24,07	10
Exclusion - art. 69	17,33	1	20,32	1	12,16	0	-	-	15,91	1	20,32	1
Total partiel - Cas de refus	17,75	16	24,26	10	6,44	8	8,47	1	13,51	24	23,59	11
<b>Moyenne</b>	<b>13,55</b>	<b>26</b>	<b>18,21</b>	<b>46</b>	<b>4,67</b>	<b>22</b>	<b>5,82</b>	<b>6</b>	<b>7,89</b>	<b>48</b>	<b>18,21</b>	<b>52</b>

- Notes : 1. Les cas difficiles requièrent de l'enquêteur deux fois plus de temps à résoudre.  
2. Les cas de refus requièrent de l'enquêteur en moyenne quatre fois plus de temps à résoudre que les cas administratifs.

**Tableau 6 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PLAINTES**  
(par lieu de résidence des plaignants) du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 31 mars 2007

	Reçues	Fermées
Hors du Canada	6	4
Terre Neuve	12	9
Île du Prince Édouard	0	3
Nouvelle Écosse	28	23
Nouveau Brunswick	7	7
Québec	98	97
Région de la capitale nationale	606	463
Ontario	157	147
Manitoba	25	19
Saskatchewan	42	17
Alberta	36	42
Colombie Britannique	185	431
Yukon	0	1
Territoires du Nord Ouest	55	4
Nunavut	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1 257</b>	<b>1 267</b>

Note : Plusieurs des plaintes fermées ont été reçues au cours des années fiscales précédentes.

# Quelques cas en bref

## Cas 1 – C'est la faute au BCP!

### Contexte

En août 2006, le ministère des Finances a annoncé qu'il procéderait à une consultation nationale en ligne sur le déséquilibre fiscal. Le site Web devait permettre aux Canadiens de faire connaître leurs points de vue au ministère sur le rétablissement de l'équilibre fiscal.

En septembre 2006, un requérant a adressé une demande de communication au ministère des Finances pour obtenir les renseignements produits par le ministère à la suite de la consultation : documents d'information, rapports récapitulatifs, analyses et revues statistiques. Le demandeur ne s'intéressait pas aux noms des personnes qui avaient donné leur avis sur le site.

En réponse, le ministère des Finances a refusé de communiquer les documents demandés parce qu'il avait l'intention de les publier dans les 90 jours suivant la réception de la demande de communication. L'article 26 de la Loi autorise les institutions fédérales à refuser de communiquer des renseignements si le responsable de l'institution « (...) a des motifs raisonnables de croire que le contenu du document sera publié en tout ou en partie par une institution fédérale, un mandataire du gouvernement du Canada ou un ministre dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression ».

Compte tenu de l'ampleur de la demande, le demandeur n'a pas cru que le ministère des Finances avait réellement l'intention de publier tous les documents demandés. Il s'est donc adressé au Commissaire à l'information.

### Question juridique

Lorsque la décision de refuser la communication a été prise, l'administrateur délégué du ministère des Finances croyait-il effectivement, selon toute vraisemblance, que les documents demandés seraient tous publiés dans les 90 jours suivant la demande de communication?

Dans son examen de cette question, l'enquêteur du Commissaire a constaté qu'environ 13 pages de documents avaient été trouvées en réponse à la demande. Ces pages contenaient des résumés de l'opinion de certains groupes consultés.

---

Puis l'enquêteur a examiné le contenu d'un rapport sur la consultation qui a été publié par le ministère des Finances vers la fin du mois de janvier 2007 (quelque 120 jours après la réception de la demande). Le rapport final ne contenait ni les 13 pages retenues ni leur contenu, mais des résumés plus généraux de la consultation.

Enfin, l'enquêteur s'est demandé si, au moment de la demande, le décideur délégué croyait effectivement, selon toute vraisemblance, que les documents demandés seraient inclus dans le rapport et que ce rapport serait publié dans les 90 jours suivants.

Le ministère des Finances, en fait, n'a jamais eu l'intention de publier les documents retenus. Ses fonctionnaires ont déclaré qu'ils avaient invoqué l'article 26 pour refuser la communication sur le conseil du Bureau du Conseil privé. Après réception de la demande de communication, le ministère des Finances a demandé son avis au BCP, qui a répondu dans les termes suivants :

« [Traduction] (...) le contenu des documents sera inclus intégralement ou partiellement dans un rapport de communication intégré sur les résultats de la consultation sur le déséquilibre fiscal, rapport qui sera publié par le gouvernement du Canada dans le délai prévu par l'article 26. »

L'avis du BCP a été suivi sans question ni le moindre doute par le ministère des Finances, malgré le passage qui aurait dû l'alerter : « intégralement ou partiellement ». Cela aurait dû inciter le Ministère à se demander s'il y avait lieu de croire que tous les documents retenus seraient effectivement publiés.

Le Commissaire a donc conclu que l'article 26 avait été invoqué à tort par le ministère des Finances pour refuser la communication des documents et a invité celui-ci à communiquer intégralement les documents au demandeur. Les documents ont été communiqués le 1er février 2007, quelque quatre mois et demi après la demande.

### **Ce qu'il faut retenir**

Lorsqu'une institution fédérale n'a pas l'intention de publier des documents demandés, mais qu'elle s'appuie sur les affirmations d'un autre ministère selon lequel ces documents seront publiés, c'est à l'institution qui reçoit la demande de communication qu'il incombe de faire preuve de diligence raisonnable avant d'invoquer l'article 26. Autrement dit, l'institution doit déterminer qu'il existe des motifs raisonnables de croire que les documents demandés : 1) seront publiés, 2) qu'ils le seront intégralement et 3) qu'ils le seront dans les 90 jours suivant la réception de la demande de communication (sous réserve du délai d'impression et de traduction).

---

## Cas 2 – Récupération de messages électroniques archivés

### Contexte

Un requérant a demandé à la Banque de développement du Canada (BDC) des exemplaires de tous les messages électroniques produits par le vice-président de la Banque chargé des Affaires publiques du 1er mai 2000 au 3 mai 2001. La BDC a refusé d'extraire, de traiter et de communiquer ces messages pour les motifs suivants : 1) la demande n'était pas suffisamment précise, 2) les messages électroniques du VP seraient probablement considérés comme des renseignements personnels ou des renseignements commerciaux confidentiels et par conséquent protégés et 3) il faudrait beaucoup de temps et de ressources pour traiter la demande, ce qui supposerait des frais importants à la charge du demandeur.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire en faisant remarquer qu'il avait demandé accès à des messages électroniques produits sur un compte professionnel, que la BDC n'avait pas fourni d'estimation des frais et qu'elle n'avait rien tenté pour appliquer les exceptions prévues par la Loi destinées à protéger les parties des documents demandés qui contiendraient des renseignements personnels ou des renseignements commerciaux confidentiels.

Dès le début de l'enquête du Commissaire, la BDC s'est rendue compte qu'elle n'avait aucune justification juridique pour refuser de traiter la demande. Elle a donc estimé que les messages applicables à 4 des 12 mois de la période couverte par la demande pourraient être extraits de l'ordinateur personnel du vice-président. Ces messages ont été traités et communiqués, sous réserve des exceptions applicables. Les messages des huit autres mois avaient été archivés. Selon la BDC, il en aurait coûté environ 17 400 dollars, et il aurait fallu six semaines pour les extraire.

Une partie du problème technique de la BDC était qu'elle était passée du système MS-Mail et Schedule (environnement d'exploitation Novell) au système Microsoft Exchange et Outlook. Dans l'estimation des frais, la BDC a compté l'achat d'un ordinateur et d'un serveur, le temps d'installation et de configuration et les honoraires d'un consultant pour 31 jours ouvrables, pour pouvoir retrouver les messages dans les enregistrements de sauvegarde.

### Questions juridiques

Ce cas soulève deux questions juridiques : Premièrement, une institution fédérale est-elle tenue de retrouver des messages électroniques archivés en réponse à une demande de communication? Deuxièmement, quels sont les frais que l'institution peut facturer au demandeur selon la réglementation?

---

### *Première question*

Pour ce qui est de la première question, la réponse, de l'avis du Commissaire, dépend de la question de savoir si l'extraction des messages demandés risque d'entraver d'une façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. Ce point de vue découle de la formulation de l'article 3 du Règlement, qui dispose ce qui suit :

« Aux fins du paragraphe 4(3) de la Loi, la préparation d'un document qui n'existe pas comme tel mais qui peut être produit à partir d'un document informatisé relevant d'une institution fédérale n'est pas obligatoire lorsque cette préparation entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution concernée. »

Le Commissaire a envoyé son propre spécialiste de l'informatique à la BDC pour procéder à une évaluation indépendante du « fardeau » que devrait assumer la Banque si elle était tenue d'extraire des messages archivés.

Le spécialiste du Commissaire a examiné le système en vigueur à la BDC et conclu que celle-ci possédait déjà toutes les ressources nécessaires en matériel et en logiciels pour extraire les messages, que tout le matériel employé pour sauvegarder les serveurs de message existait toujours et que l'analyste technique qui avait installé et configuré le serveur MS-Mail et Exchange 5.5 était toujours au service de la Banque. Et il a estimé que les messages pourraient être extraits en moins de 31 jours. Le Commissaire ne pouvait donc pas accepter l'affirmation de la Banque selon laquelle l'extraction des messages entraverait de façon sérieuse son fonctionnement.

### *Deuxième question*

Pour ce qui est de la deuxième question, le Commissaire a informé la BDC que, selon lui, l'estimation des frais était injustifiable, non seulement en raison des éléments techniques soulignés, mais aussi pour des raisons juridiques.

Le Commissaire a examiné le Règlement et n'y a rien trouvé qui permette de facturer des frais de main d'œuvre et de capital au titre de l'extraction de documents électroniques. Il a, par contre, conclu que la Banque pourrait facturer au demandeur des frais de 10 dollars/l'heure pour le temps consacré par le personnel à l'extraction des documents, conformément au paragraphe 7(2) du Règlement. À cet égard, le Commissaire s'est appuyé sur les commentaires formulés au paragraphe 21 par le juge Muldoon dans *Blank c. Canada (Ministre de l'Environnement)* [2000] A.C.F. n° 1620.

---

### *La réponse de la BDC*

Compte tenu de l'avis du Commissaire, la BDC a accepté d'extraire et de traiter les messages archivés. Elle a également recalculé les frais conformément au paragraphe 7(2) du Règlement, les faisant passer de 17 400 à 2 325 dollars.

Le Commissaire a informé le demandeur qu'il estimait que les frais révisés étaient raisonnables et que l'affaire était donc réglée.

### **Ce qu'il faut retenir**

Les demandes de communication concernant des messages électroniques archivés soulèvent des problèmes importants pour les institutions. Sur le plan du droit, il leur est difficile de simplement opposer un refus parce que cela entraverait de façon sérieuse leur fonctionnement. Dans *Blank* (voir plus haut), par exemple, on a estimé que l'extraction de messages électroniques prendrait 575 heures, mais l'institution n'a pas invoqué l'argument de l'entrave sérieuse.

Il est plus prudent d'évaluer correctement les frais, ce qui est un autre problème. Le Règlement n'autorise pas expressément de frais pour l'extraction de messages électroniques archivés, et, selon la jurisprudence, il convient de les facturer en vertu du paragraphe 7(2) (qui renvoie à des documents non informatisés) plutôt qu'en vertu du paragraphe 7(3) (qui renvoie à des documents lisibles par machine).

Aussi troublant que cela paraisse, la jurisprudence n'a pas été contredite, et le Commissaire s'en est inspiré en l'espèce.

## **Cas 3 – Protection de la vie privée des délinquants et intérêt public**

### **Contexte**

Le représentant d'un organisme sans but lucratif d'aide aux victimes de crimes a demandé au Service correctionnel du Canada (SCC) de lui communiquer le rapport d'une Commission d'enquête sur la libération et la surveillance d'un délinquant reconnu coupable de meurtre avec préméditation tandis qu'il était en libération d'office. Le plus gros du rapport a été retenu, en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, dans le but de protéger la vie privée du délinquant en question.

---

Le demandeur a été surpris par la réponse, car, auparavant, des rapports sur des crimes présumément commis par des délinquants en liberté d'office avaient été communiqués en raison du fait que l'intérêt public l'emporte sans conteste sur l'ingérence dans la vie privée. Le demandeur s'est adressé au Commissaire et lui a demandé de déterminer pourquoi, en l'occurrence, la vie privée du délinquant primait sur l'intérêt public.

### **Question juridique**

Le SCC a-t-il à bon droit exercé son pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non des renseignements personnels dans l'intérêt public en vertu de l'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* et du sous alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

L'alinéa 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise les institutions fédérales à communiquer des renseignements personnels si cette communication est permise par l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit que des renseignements personnels peuvent être communiqués dans le cas suivant :

- m) communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution :
  - (i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée

L'enquête du Commissaire a permis de déterminer que le SCC avait effectivement communiqué des rapports de ce genre auparavant, en vertu du sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Elle a également révélé que, au cours de l'automne 2002, le Commissaire à la vie privée d'alors avait écrit au commissaire du SCC pour lui faire part de ses préoccupations concernant la communication de ces rapports dans l'intérêt public.

En réponse à ces préoccupations, le SCC avait révisé et limité sa politique concernant les rapports de la Commission d'enquête. À la fin de novembre 2002, il a adopté une politique autorisant la communication de ces rapports dans l'intérêt public à condition que le demandeur soit une victime d'acte criminel, un organisme intervenant avec le consentement écrit d'une victime d'acte criminel ou un membre de la famille d'une victime d'acte criminel.

Le Commissaire à l'information a tenu compte du fait que le pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements personnels sur les délinquants appartient indéniablement au responsable du SCC. Il s'inquiétait

---

cependant du fait que la rigoureuse politique régissant l'application du sous-alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* puisse constituer une entrave indue au pouvoir du responsable.

Le Commissaire a demandé au SCC de réexaminer attentivement les faits du cas en l'espèce pour s'assurer que le pouvoir discrétionnaire de communiquer des renseignements dans l'intérêt public était exercé à titre particulier, compte tenu de tous les facteurs utiles, pour et contre la communication. Autrement dit, le Commissaire devait être convaincu que le pouvoir discrétionnaire avait été exercé correctement et que la décision n'avait pas seulement été dictée par la politique en vigueur.

Le SCC a accepté de reconsidérer l'affaire. D'autres parties du rapport de la Commission ont été communiqués : ils contenaient des détails qui avaient déjà été divulgués dans les médias. D'autres parties ont cependant été retenues pour protéger la vie privée de l'intéressé. Le secret n'a pas été maintenu uniquement en raison de la politique, mais aussi en raison d'un élément propre à l'affaire : le délinquant avait été appréhendé et incarcéré et ne représentait donc plus un danger pour la collectivité.

Le Commissaire à l'information s'est dit convaincu que le pouvoir discrétionnaire de communiquer (ou non) des renseignements dans l'intérêt public avait été exercé correctement et a estimé que l'affaire était réglée.

### **Ce qu'il faut retenir**

Les institutions ont l'obligation, avant de retenir des renseignements personnels en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, de tenir compte des dérogations prévues au paragraphe 19(2). L'une de ces dérogations, formulée à l'alinéa 19(2)c), prévoit l'exercice approprié d'un pouvoir discrétionnaire applicable à la question de savoir si l'intérêt public l'emporte sur l'ingérence dans la vie privée.

L'intention du Parlement était que cette disposition ne devienne pas une justification systématique de l'ingérence dans la vie privée, et c'est pourquoi l'expression « justifieraient nettement » apparaît au sous alinéa 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'intention du Parlement est manifeste également dans le fait que le Commissaire à la vie privée doit être informé de toute communication de renseignements personnels dans l'intérêt public.

Pourtant, dans leurs efforts pour ne pas invoquer de façon abusive le principe de l'intérêt public, les institutions doivent prendre garde de ne pas refuser d'exercer le pouvoir que le Parlement leur a conféré ni de limiter ou



---

d'abandonner leur capacité à exercer dûment ce pouvoir en adoptant des politiques rigides ou étroites qui limitent les situations où ce principe peut être invoqué. L'existence du pouvoir discrétionnaire, sur le plan du droit, suppose que les institutions fédérales l'exercent de bonne foi, en fonction de la situation et en tenant compte des renseignements dont elles disposent et de tous les facteurs dont elles ont connaissance pour peser le pour et le contre d'une décision de communiquer de l'information.

## Cas 4 – Qui travaillait pendant la grève?

### Contexte

Quelqu'un a demandé à l'Agence du revenu du Canada (ARC) les feuilles de présence hebdomadaires des employés de la Direction des organismes de bienfaisance et de la Direction des régimes enregistrés de l'Agence pendant la période au cours de laquelle des membres de l'Alliance de la fonction publique du Canada étaient en grève. La demande a donné du fil à retordre aux cadres supérieurs de l'ARC : deux commissaires adjoints ont estimé que la demande devait être rejetée, mais seulement après quelque onze semaines de réflexion.

Le demandeur a adressé une plainte au Commissaire à l'information, faisant valoir que ces renseignements étaient de l'ordre du travail et ne constituaient pas de l'information protégée aux termes de la Loi.

### Question juridique

Les renseignements relatifs à la présence d'employés au travail au cours d'une période de grève sont-ils des « renseignements personnels » susceptibles d'être exemptés du droit d'accès prévu au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*?

L'enquête a confirmé que l'ARC avait déjà reçu des demandes de communication des feuilles de présence d'employés et qu'elle avait toujours communiqué ces renseignements, exception faite des numéros d'identification des employés et de la description des types de congé que ceux-ci avaient pris. L'ARC a expliqué que, en l'espèce, elle s'était écartée de sa pratique courante pour protéger le caractère privé du choix des employés syndiqués pendant une grève. L'Agence a estimé que la présence au travail peut être considérée comme l'expression de l'opinion de l'employé à l'égard de la solidarité professionnelle pendant une grève.

Le Commissaire à l'information s'est inspiré de la décision de la Cour suprême du Canada dans *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, 2 R.C.S. 403, où les juges

---

ont statué que les renseignements relatifs à la présence au travail d'un employé ne sont pas des « renseignements personnels » aux fins du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, compte tenu de l'alinéa 3j) de la définition de la notion de « renseignements personnels » dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'alinéa 3j) élimine de la définition les renseignements concernant :

« (...) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment (...) »

Le Commissaire à l'information a fait part de son point de vue au Commissaire de l'ARC. L'Agence a donc communiqué les feuilles de présence au demandeur, exception faite des numéros d'identification des employés et de la description des types de congé que ceux-ci avaient pris. Le Commissaire à l'information a alors estimé que l'affaire était réglée.

### **Ce qu'il faut retenir**

La vie privée des fonctionnaires est moins protégée que celle d'autres personnes aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les renseignements relatifs au poste ou aux fonctions de fonctionnaires identifiables ne peuvent pas être considérés comme secrets pour protéger la vie privée des intéressés. Par ailleurs, certains renseignements d'évaluation sur la façon dont les fonctionnaires exercent leurs fonctions sont protégés.

Aucune situation du genre n'a suscité autant de directives juridiques que celle consistant à déterminer la mesure dans laquelle les renseignements relatifs aux fonctionnaires doivent être protégés. La Cour suprême du Canada a tranché deux cas du genre. Outre Dagg, supra, nous invitons le lecteur à prendre connaissance de l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la GRC)* [2003] 1 R.C.S. 66.

## **Cas 5 - L'accès aux demandes de remboursement de dépenses et de frais de déplacement des ministres et du personnel exonéré**

### **Contexte**

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi) le 1<sup>er</sup> juillet 1983, les institutions fédérales ont reçu un certain nombre de demandes de communication des documents relatifs aux dépenses et frais de déplacement de

---

premiers ministres, de ministres et de membres du personnel ministériel exonéré. Jusqu'au 30 mars 2001, le président du Conseil du Trésor a toujours estimé, à titre de ministre chargé de fournir conseils stratégiques et interprétations au gouvernement concernant la Loi (voir l'alinéa 70(1)c)), que le paragraphe 19(1) de la Loi ne pouvait pas servir à justifier un refus de communiquer des renseignements sur les dépenses et frais de déplacement (remboursables à même les fonds publics) de premiers ministres, de ministres et de membres du personnel ministériel exonéré. Ces documents étaient systématiquement communiqués au même titre et dans la même mesure que les renseignements relatifs aux dépenses et frais de déplacement de tous les autres fonctionnaires. Quelques rares renseignements étaient protégés, par exemple le numéro de téléphone personnel et les numéros de cartes de crédit des intéressés.

Cette politique et cette habitude de longue date ont cessé le 30 mars 2001, au moment où le Conseil du Trésor a publié le Rapport de mise en œuvre n° 78. Aux termes de la nouvelle politique, les demandes de communication de documents relatifs aux dépenses et frais de déplacement de premiers ministres, de ministres et de membres du personnel ministériel exonéré devaient être rejetées, alors qu'elles devaient, comme auparavant, être accueillies pour les autres fonctionnaires. La justification juridique du refus, selon la nouvelle politique, est le paragraphe 19(1) de la Loi, en raison d'une interprétation élargie de la notion de « renseignements personnels » et d'une interprétation plus étroite de la question de savoir si les ministres et les membres du personnel exonéré sont des « cadres ou employés » des ministères qu'ils dirigent, le point de vue du gouvernement antérieur étant qu'ils n'en sont pas.

Un utilisateur fréquent de la Loi a adressé une plainte au Commissaire à l'information, estimant que le RMO n° 78 constituait une ingérence induite dans le droit d'accès préexistant aux documents relatifs aux dépenses et frais de déplacement de premiers ministres, de ministres et de membres du personnel exonéré.

### **Question juridique**

Les ministres et les membres du personnel exonéré sont-ils des cadres et employés des ministères qu'ils dirigent? Si la réponse est affirmative, le RMO n° 78 est une erreur, et les documents sur les dépenses et frais de déplacement des ministres devraient être communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'enquête a permis de confirmer que la position adoptée dans le RMO n° 78 concernant le statut des documents conservés dans les cabinets des ministres s'écarte de la politique d'interprétation de longue date du Conseil du Trésor.

---

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions législatives sur l'accès à l'information, la politique a été que la décision, que les documents conservés dans les cabinets des ministres soient assujettis ou non à la Loi, doit passer par une évaluation du contenu de ces documents. Si les documents contiennent des renseignements personnels ou politiques (circonscription) ayant trait au ministre, ils ne sont pas considérés comme des documents « ministériels » assujettis à la Loi. Tous les autres documents conservés dans les cabinets des ministres qui ont trait à l'administration ou au fonctionnement du ministère sont considérés comme des documents ministériels et sont assujettis au droit d'accès. Cette politique est clairement formulée dans la version révisée du Guide AIPRP du Conseil du Trésor publiée en 1993 (chapitre 2-4, pp. 5 et 6). Elle est aussi clairement formulée dans la version révisée des Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres, publiée en janvier 2001 (chapitre 10-2).

La véritable importance de ce changement de perspective ne peut être déterminée que lorsqu'on tient compte de la pratique ministérielle de conserver les reçus proprement dits et la ventilation détaillée des dépenses dans les cabinets, tandis qu'on fournit au « ministère » un simple résumé. Cette pratique remonte à une lettre du ministre des Finances datée du 5 décembre 1963, qui renvoie à une directive du Cabinet invitant les ministres à présenter au ministère, avec leurs demandes de remboursement de frais de déplacement, une déclaration mensuelle indiquant :

- la période de voyage et les endroits visités,
- les frais de transport,
- les autres dépenses (hébergement et repas), ainsi qu'une attestation signée confirmant que les dépenses ont été engagées dans le cadre de l'exercice de fonctions officielles.

Ainsi, l'habitude de longue date consistant à conserver les détails des dépenses dans les cabinets des ministres et le nouveau point de vue selon lequel les documents conservés dans les cabinets des ministres ne sont pas assujettis au droit d'accès ont eu pour effet de recouvrir d'un voile de secret les détails des frais de déplacement des ministres.

Le Commissaire a fait remarquer que le principe du secret adopté dans le RMO n° 78 au titre des dépenses des ministres est contraire à la Directive du Receveur général qui suppose que les frais de déplacement des ministres soient rendus publics afin d'améliorer la reddition de comptes ministérielle à cet égard. En fait, la Directive suppose que le Secrétariat du Conseil du Trésor rende publics, sur demande, les rapports concernant les frais de déplacement des ministres. Le Commissaire a également fait remarquer que l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la*

---

*protection des renseignements personnels* autorise la communication de renseignements personnels sans le consentement de l'intéressé « (...) aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins ». Comme l'une des principales raisons pour lesquelles on conserve des reçus et présente des demandes de remboursement lorsque des fonds publics sont dépensés est que l'on veut garantir la transparence des opérations et la responsabilisation des fonctionnaires, le Commissaire a estimé que, même si le droit à la vie privée est en jeu, la communication serait autorisée par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Cette obligation de transparence, pour des raisons de reddition de comptes, concernant l'usage des fonds publics par les ministres est profondément enracinée dans la tradition politique et démocratique du gouvernement. Il est d'autant plus remarquable, par conséquent, que le RMO n° 78 ne mentionne même pas et suggère encore moins que l'intérêt public est en jeu et qu'il l'emporte clairement sur le caractère privé des documents relatifs aux dépenses des ministres. Il est tout aussi étonnant que le RMO n° 78 ne rappelle pas au gouvernement que la communication sans le consentement des intéressés est autorisée par l'alinéa 8(2)a) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (LPRP).

#### *Cadres ou employés*

Dans le RMO n° 78, le point de vue du Conseil du Trésor est que les ministres (et leur personnel) ne sont pas des « cadres ou employés » de l'institution fédérale qu'ils dirigent. Ce point de vue est contraire à l'idée fondamentale du modèle parlementaire britannique, selon lequel les ministères sont des prolongements du pouvoir du ministre et qu'ils ne sauraient exister en dehors du ministre. Cette réalité se traduit dans les lois constitutives des ministères et dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cette dernière loi explicite le fait qu'un ministre de l'État est un « fonctionnaire ». Par ailleurs, selon le *Concise Oxford Dictionary of Current English*, la notion de « fonctionnaire » recouvre celle de « ministre souverain ». Mais surtout, les dispositions législatives sur l'accès à l'information elles-mêmes prévoient que le ministre est le responsable de l'institution qu'il dirige aux fins des droits et obligations dont celle-ci dispose.

#### *Consentement*

Le Commissaire a fait remarquer que le point de vue restrictif adopté dans le RMO n° 78 ne permet pas aux gouvernements de rendre des comptes aux contribuables. Presque un an après la publication de ce rapport de mise en œuvre, le Premier ministre de l'époque a dit à ses ministres et à leur personnel qu'ils ne devraient pas refuser de consentir à la communication des documents

---

relatifs à leurs demandes de remboursement de frais de déplacement. Le 15 mars 2002, le président du Conseil du Trésor a fait la déclaration suivante à la Chambre des communes :

« Tout en respectant la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Premier ministre demande à tous ses ministres et à leur personnel politique de divulguer l'information concernant leurs dépenses. »

Cette directive sans ambiguïté aux ministres signifie que le RMO n° 78 devait être clarifié pour mettre l'accent sur la procédure d'obtention du consentement. Un bulletin d'information (n° 2002-04, 18 mars 2002) a permis de faire connaître ces précisions.

Il s'ensuit finalement que, d'une certaine façon, on est revenu à la case départ : les Canadiens peuvent demander la communication de documents relatifs aux dépenses des ministres, et ces documents seront communiqués comme auparavant. Cependant, à d'autres égards, les choses ont beaucoup changé. Auparavant, les Canadiens avaient le droit d'avoir accès à ces documents; aujourd'hui, ils n'y ont accès que par la grâce du consentement des ministres. Par ailleurs, les Canadiens n'ont pas accès aux documents que les ministres décident de conserver dans leur propre cabinet : voilà un élément de caprice qui est tout à fait contraire à la notion de responsabilité.

## **Conclusions**

Le Commissaire a conclu que la politique du Conseil du Trésor sur la communication des documents relatifs aux dépenses des ministres s'appuie sur une interprétation erronée du droit. Il estime que la position juridique juste serait de dire que les documents relatifs aux dépenses des ministres ne sont pas des « renseignements personnels » parce que :

1. ils n'ont pas trait à une personne, mais aux activités gouvernementales;
2. ils sont assujettis à l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Commissaire a également conclu que, même si ces documents sont « personnels », l'alinéa 19(2)c) de la Loi autorise leur communication en raison du principe de l'intérêt public énoncé au sous-alinéa 8(2)m)(i) de la LPRP et des dispositions de l'alinéa 8(2)a) de la LPRP sur les usages compatibles.

---

Le Commissaire a donc estimé que la plainte était fondée . Il a recommandé au président du Conseil du Trésor de supprimer le RMO n° 78 et le bulletin d'information 2002-04 et de publier un nouveau rapport de mise en œuvre conforme à sa décision. Le ministre n'a pas répondu à la recommandation du Commissaire, de sorte que la plainte n'est toujours pas réglée.

### **Ce qu'il faut retenir**

La question de savoir si les dépenses et frais de déplacement des ministres et du personnel exonéré peuvent être communiqués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou s'ils ne peuvent l'être qu'avec le consentement des intéressés reste sans réponse pour l'instant. Le Commissaire à l'information et le gouvernement sont d'avis contraires.

Les affaires actuellement devant les tribunaux au sujet de l'accessibilité des documents conservés dans les cabinets des ministres peuvent faciliter le règlement de cette question. Lorsque les juges auront statué, nous en rendrons compte dans un rapport annuel ultérieur.

## **Cas 6 – Une « fuite » ouvre-t-elle la porte au droit d'accès?**

### **Contexte**

Un requérant a demandé à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) des exemplaires de documents du Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) contenant des renseignements sur 125 personnes vivant au Canada, dont on sait qu'elles ont commis ou que l'ASFC soupçonne d'avoir commis des infractions dans leur pays d'origine.

L'Agence a retenu environ 650 pages de documents répondant à la demande. Elle a refusé de communiquer les parties relatives à ses soupçons sur ces personnes. Elle a également retenu les noms, les dates de naissance, les numéros d'identification ministériels et les numéros de dossier associés à ces personnes. Elle s'est appuyée sur les exceptions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information*, qui protègent le droit à la vie privée (par. 19(1)) et les enquêtes (al. 16(1)c)).

Le demandeur a estimé que lui même et les autres Canadiens ont le droit de connaître les noms des criminels de guerre au Canada, notamment en raison du fait que certains de ces noms sont déjà du domaine public, puisqu'ils ont été publiés dans un journal. Il a donc adressé une plainte au Commissaire à l'information.

---

## Question juridique

L'ASFC a-t-elle le droit, aux termes du paragraphe 19(1), de refuser de communiquer les documents demandés? Le demandeur n'a pas contesté la décision de l'Agence d'invoquer l'alinéa 16(1)c) pour retenir des renseignements dans le but de protéger des enquêtes en cours.

L'enquêteur du Commissaire a commencé par déterminer si les renseignements retenus étaient effectivement du domaine public. L'alinéa 19(2)b) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise la communication de renseignements personnels s'ils sont accessibles au public. En fait, certains des renseignements retenus avaient été publiés dans des journaux. L'enquête a permis de confirmer cependant que la source du reportage était une fuite de l'ASFC et que les renseignements n'avaient pas été publiés licitement. Selon le Commissaire, une fuite de renseignements personnels ne saurait justifier la remise en question du droit à la protection de la vie privée.

Deuxièmement, l'enquêteur s'est demandé si l'intérêt public pouvait justifier la communication de ces renseignements malgré l'ingérence dans la vie privée que cela représenterait. Certains des intéressés étaient en fuite, parce qu'un groupe de travail de l'Immigration avait été chargé de les retrouver pour les expulser afin qu'ils soient traduits en justice dans leur pays d'origine. D'autres faisaient l'objet de mandats non exécutés. Le Commissaire a donc estimé qu'il était dans l'intérêt public de communiquer ces renseignements pour faciliter la localisation des personnes en fuite et protéger la population contre des gens qui ont peut-être commis des infractions.

L'ASFC a cependant fait valoir que l'intérêt public ne justifiait pas manifestement les effets négatifs éventuels de la communication des renseignements. Premièrement, certains des mandats non exécutés avaient été délivrés parce que les personnes ne s'étaient pas présentées à une audience ou n'avaient pas respecté une date de départ et non parce qu'elles avaient commis des infractions criminelles. Ces personnes risquaient de faire l'objet de soupçons injustifiés. L'Agence s'inquiétait également du fait que la communication puisse entraîner des actions judiciaires de la part de civils, dont certaines pourraient être dirigées contre des gens tout à fait innocents portant les mêmes noms que les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre. Par ailleurs, l'Agence a fait valoir que les intéressés ne menaçaient pas la sécurité des Canadiens : ils essayaient d'échapper aux recherches précisément en ne commettant pas d'infractions au Canada.

Le Commissaire à l'information a reconnu que l'ASFC avait exercé avec diligence son pouvoir discrétionnaire de communiquer ou non ces renseignements au nom de l'intérêt public. Il a donc estimé que la plainte n'était pas fondée.



---

### **Ce qu'il faut retenir**

Lorsqu'elles appliquent l'alinéa 19(2)b), les institutions fédérales peuvent se demander si les renseignements personnels en question sont accessibles au public en raison d'une communication non autorisée ou indue. Lorsqu'il s'agit de protéger la vie privée, les institutions ne doivent pas accentuer une ingérence dans la vie privée découlant d'une communication antérieure non autorisée en communiquant d'autres renseignements en vertu de l'alinéa 19(2)b) de la Loi. On ne guérit pas le mal par le mal!

Lorsque des institutions appliquent le principe de l'intérêt public (alinéa 19(2)c) prévu dans la *Loi sur l'accès à l'information*, par renvoi au sous-alinéa 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, elles doivent exercer leur pouvoir discrétionnaire correctement en examinant et en déterminant à leur juste valeur tous les facteurs utiles pour et contre la communication des renseignements en question. Si ce travail est fait, le Commissaire n'essaiera pas de substituer son avis quant à l'issue de l'examen.

## **Cas 7 – N'oubliez pas de vérifier sur Internet**

### **Contexte**

Un requérant a demandé à Pêches et Océans Canada (MPO) des exemplaires d'analyses économiques couvrant la période du 12 mai au 15 septembre 2004. Le MPO a communiqué un certain nombre des documents demandés, mais il a retenu 205 pages complètes en vertu de l'article 21 de la Loi. L'article 21 permet de retenir des documents pour protéger les consultations et délibérations internes. Le plaignant a estimé que l'on entourait de beaucoup de secret les documents d'analyse économique, notamment du fait qu'aucune partie de ces analyses n'avait été communiquée.

### **Questions juridiques**

L'exception prévue à l'article 21 est de nature discrétionnaire. Le MPO a-t-il exercé à bon droit son pouvoir en retenant 205 pages complètes? Le ministère a-t-il retenu des données factuelles et contextuelles en vertu de l'article 21, et, si tel est le cas, était-il habilité à le faire?

À cet égard, l'enquêteur du Commissaire a commencé par déterminer si les renseignements appartenaient déjà au domaine public. Beaucoup des documents retenus intégralement se trouvaient sur les sites Web du ministère et y avaient déjà été affichés, avant la réception de la demande de communication et sa réponse. Un document de 48 pages, parmi ceux qui avaient été retenus, se

---

trouvait sur le site Web de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

L'enquête a également permis de conclure que la plupart des renseignements retenus étaient purement factuels : ils ne révélaient ni conseils, ni recommandations, ni comptes rendus de consultations ou délibérations, ni prises de position dans des négociations, ni plans.

Le Commissaire a estimé que la plupart des renseignements retenus n'avaient pas lieu de faire l'objet de l'exception prévue à l'article 21 de la Loi et que, même si cela avait été le cas, rien n'indiquait que le MPO avait exercé correctement son pouvoir discrétionnaire ni qu'il avait fait de sérieux efforts pour déterminer les parties des documents retenus qui avaient déjà été rendues publiques.

En réponse au point de vue du Commissaire, la plupart des 205 pages retenues ont été communiquées par le MPO. Le Commissaire a accepté que 37 pages soient entièrement retenues et que des parties de 8 pages puissent rester secrètes. L'enquête a donc pris fin, et la plainte a été jugée réglée.

### **Ce qu'il faut retenir**

Avant de refuser la communication de documents en vertu de l'article 21, pour protéger la confidentialité de consultations et de délibérations internes, les institutions fédérales doivent veiller à ce que les renseignements purement factuels ou contextuels y soient prélevés et soient communiqués. Et, même dans ce cas, pour ce qui est des renseignements non factuels, le pouvoir discrétionnaire prévu doit être dûment exercé. Il y a lieu d'examiner et d'évaluer un facteur important dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de refuser l'accès, à savoir si certains des renseignements appartiennent déjà au domaine public. Les ministères ne doivent pas sauter cette étape ni attendre, pour l'exécuter, qu'une plainte soit adressée au Commissaire.

## **Cas 8 – Lorsque l'accès informel est plus onéreux que l'accès formel**

### **Contexte**

Quelqu'un a demandé à Bibliothèque et Archives du Canada (les Archives) de lui communiquer des documents sur deux militaires tués au combat pendant la Deuxième guerre mondiale. Les Archives ont rejeté la demande au motif que ces documents étaient accessibles par le biais de la Division des services de

---

recherche des Archives (moyennant paiement des frais de photocopie). Selon les Archives, l'article 68 de la *Loi sur l'accès à l'information* exclut du droit d'accès les documents qui sont accessibles au public par d'autres moyens.

Le demandeur n'a pas été satisfait de la position adoptée par les Archives. Selon lui, il aurait dû obtenir les documents en vertu de la Loi dans le délai de 30 jours prévu, contre paiement de frais de 5 \$ + 0,20 \$ par page photocopie, et ne payer que pour les pages qu'il demandait. Il a refusé de s'adresser à la Division des services de recherche, qui n'est pas assujettie à un délai de réponse, qui facture des frais de photocopie de 0,40 \$ la page en temps ordinaire et de 0,80 \$ pour un service accéléré et qui fait payer au demandeur tous les documents au dossier.

### **Question juridique**

Les Archives peuvent-elles refuser, en vertu de l'article 68 de la *Loi sur l'accès à l'information*, des demandes de communication relatives à des documents qui ont été envoyés à la Division des services de recherche, où ils sont accessibles moyennant des frais, établis par décret, qui sont supérieurs aux frais permis par le règlement d'application de la Loi?

L'enquête a permis de conclure que l'intention des Archives était honorable : les Archives voulaient limiter la procédure officielle d'accès voulant que, avant d'être communiqués, les renseignements doivent faire l'objet d'un examen en fonction des exceptions prévues par la Loi. Tous les autres documents déjà examinés et non assujettis à des restrictions (par exemple, les dossiers sur les militaires tués au combat) sont fournis au public de façon informelle, par le biais des services de référence et de consultation ordinaires des Archives, moyennant des frais de photocopie.

Le Commissaire s'est inspiré des termes de l'article 68, qui prévoit que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux « documents publiés ou mis en vente dans le public ».

Le Commissaire n'a pas estimé que les dossiers sur les militaires tués au combat ont été « publiés » lorsqu'ils ont été transférés à la Division des services de recherche des Archives. Il n'a pas considéré non plus que les frais de photocopie remplissent le critère « mis en vente dans le public ». Pour adopter cette position, il a tenu compte de l'objet de la Loi (article 2), qui précise justement qu'aucune partie de la Loi (y compris l'article 68) ne « vise pas à restreindre » l'accès au type de renseignements normalement accessibles au public en général. Le Commissaire a également tenu compte du fait que la réglementation applicable aux frais a fixé les taux autorisés pour la photocopie. Il a estimé qu'il ne serait pas logique en l'occurrence de permettre à des institutions de facturer

---

des frais de photocopie pour telle ou telle catégorie de documents et, ce faisant, de les exclure de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire a reconnu les efforts des Archives pour faciliter un accès aussi informel et systématique que possible à ses documents, mais il a conclu que le demandeur conservait le droit de faire traiter sa demande officiellement en vertu de la Loi.

Les Archives ont respectueusement contesté l'avis du Commissaire, mais ont fourni une photocopie des documents demandés, gratuitement. Le Commissaire a donc estimé que l'affaire était close.

### **Ce qu'il faut retenir**

Le Commissaire encourage les institutions fédérales à trouver des moyens de communiquer informellement leurs documents, sans passer par l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Celles-ci doivent cependant prendre garde de ne pas le faire en rendant l'accès plus coûteux ou en réduisant le niveau de service, si la demande est adressée en vertu de la Loi.

## **Cas 9 – Combien le SCRS a-t-il dépensé dans l'affaire Maher Arar?**

### **Contexte**

Un requérant a demandé au Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) les documents rendant compte des dépenses engagées par le Service dans l'affaire Maher Arar. Le SCRS a rejeté la demande en invoquant le paragraphe 15(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui prévoit ce qui suit :

« Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives (...) »

Le demandeur n'a pas compris pourquoi le SCRC retenait des renseignements dont les contribuables ont le droit de prendre connaissance et a fait appel au Commissaire à l'information.

### **Question juridique**

La communication des documents demandés « risquait-elle vraisemblablement » de porter préjudice au travail du SCRS? Pour répondre à cette question, le

---

Commissaire devait obtenir une explication du SCRS, à qui revenait le fardeau juridique de justifier le recours au paragraphe 15(1).

Le SCRS a fait valoir que, en fournissant des détails sur la façon dont il répartit ses ressources, il aurait pu donner une idée de ses priorités opérationnelles. Selon le Service, un organisme potentiellement hostile pourrait déterminer, à l'aide d'une série de demandes de communication, le niveau de ressources déployées à tel ou tel type d'activité antiterroriste.

Compte tenu du caractère général des documents en question, du contexte très public de l'enquête O'Connor et des détails déjà connus du public sur les activités du SCRS dans l'affaire Maher Arar, le Commissaire n'a pas été convaincu que le critère du préjudice prévu dans l'exception soit rempli. Le SCRS a reconsidéré la question à la lumière des préoccupations du Commissaire et a décidé de communiquer les documents retenus.

Le Commissaire a donc estimé que l'affaire était close.

### **Ce qu'il faut retenir**

Beaucoup d'institutions fédérales ont des activités relevant de la sécurité, du renseignement et de l'exécution de la loi et craignent souvent, à bon droit, de communiquer des renseignements qui pourraient donner une idée de leurs plans, de leurs priorités et de leurs capacités opérationnels.

Ces organismes doivent cependant aussi se rappeler leur obligation de rendre compte et d'être aussi transparents que possible. Par conséquent, lorsqu'ils reçoivent une demande de communication au sujet de l'utilisation des fonds publics, ils ne doivent pas adopter une position de refus inflexible : ils doivent plutôt examiner toutes ces demandes individuellement. Et, lorsque le paragraphe 15(1) est invoqué pour justifier une réponse négative, il faut se rappeler qu'il ne suffit pas de nourrir des craintes spéculatives sur l'éventualité d'un préjudice. Il faut un risque vraisemblable, au niveau de la probabilité, que l'activité de renseignement ou d'exécution de la loi soit compromise.

---

## Index des résumés de cas du rapport annuel de 2006-2007

Article de la Loi	No. de cas	Description
4(3)	(02-06)	Récupération de messages électroniques archivés
11	(02-06)	Récupération de messages électroniques archivés
15(1)	(09-06)	Combien le SCRS a-t-il dépensé dans l'affaire Maher Arar?
19(1)	(03-06)	Protection de la vie privée des délinquants et intérêt public
	(04-06)	Qui travaillait pendant la grève?
	(05-06)	L'accès aux demandes de remboursement de dépenses et de frais de déplacement des ministres et du personnel exonéré
	(06-06)	Une « fuite » ouvre-t-elle la porte au droit d'accès?
21	(07-06)	N'oubliez pas de vérifier sur Internet
26	(01-06)	C'est la faute au BCP!
68	(08-06)	Lorsque l'accès informel est plus onéreux que l'accès formel

Un index cumulatif des résumés de cas publiés dans les rapports annuels à partir de 1993-94 est disponible sur demande ou peut être consulté sur le site web du Commissaire.



# La Loi sur l'accès à l'information et les tribunaux

L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi), formulé à l'article 2, veut que les décisions relatives à la communication de l'information gouvernementale soient susceptibles de recours indépendants du gouvernement. Le Commissariat et la Cour fédérale du Canada sont les deux niveaux de recours indépendant prévus par la Loi.

Les demandeurs insatisfaits des réponses qu'ils ont reçues du gouvernement à leurs demandes de communication doivent d'abord s'adresser au Commissaire à l'information. S'ils sont insatisfaits de l'issue de l'enquête du Commissaire, ils ont le droit de demander à la Cour fédérale de procéder à un contrôle judiciaire de la réponse du ministère en cause. Si le Commissaire à l'information est insatisfait de la réponse du ministère à ses recommandations, il a le droit, avec le consentement du demandeur, de saisir la Cour fédérale de l'affaire. Cette année, le Commissaire à l'information n'a introduit aucune demande de contrôle judiciaire.

## A. Affaires entendues

### 1) *Canada (Procureur général) c. H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. et Canada (Commissaire à l'information)*

2006 CSC 13, Cour suprême du Canada, jugement pour la majorité : juge Deschamps (juges Binnie, Fish et Abella); opinion dissidente : juge Bastarache (juge en chef McLachlin et juge LeBel), 21 avril 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005 2006, p. 71).

#### Nature de l'instance

Cette instance renvoie à un appel interjeté par le procureur général d'une décision de la Cour d'appel fédérale ayant confirmé la décision du juge saisi de la demande, juge qui avait permis à un tiers, H.J. Heinz Co. (Heinz), d'invoquer une exception autre que celle prévue à l'article 20 (confidentialité des renseignements commerciaux) dans le cadre d'une procédure entamée en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire à l'information a demandé et obtenu le statut d'intervenant pour l'audition de l'appel devant la Cour d'appel fédérale, puis devant la Cour suprême du Canada.



---

## Faits

Le 16 juin 2000, une demande de communication a été adressée à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA). En vertu de l'article 27 de la Loi, l'Agence a informé Heinz, le tiers, de son intention de communiquer les renseignements demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et, après avoir pris connaissance des observations de Heinz, a informé celle-ci qu'elle communiquerait les documents demandés, sous réserve de certaines adaptations.

Heinz a alors demandé un contrôle judiciaire en vertu de l'article 44 de la décision de l'ACIA de communiquer les documents demandés. Dans son avis de demande, la seule exception invoquée par Heinz était l'application supposée de l'article 20 de la Loi. Puis, après avoir obtenu une ordonnance de confidentialité générale, Heinz a présenté des arguments oraux et écrits, invoquant, en plus de l'article 20, l'exception pour renseignements personnels énoncée à l'article 19.

Le juge saisi de la demande a conclu que les parties des documents que l'on voulait communiquer devaient être adaptées en fonction des dispositions du paragraphe 20(1) de la Loi. Ce qui est cependant plus remarquable, c'est que le juge a conclu qu'un tiers peut invoquer l'article 19 pour obtenir un jugement interdisant la communication d'information dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 44. Pour en arriver à cette conclusion, le juge a estimé que la décision *Siemens Canada Ltd. c. Canada (ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)* (2002), 21 C.P.R. (4<sup>e</sup>) 575 (C.A.F.) était concluante.

En appel, le juge Nadon a refusé d'infirmer la décision Siemens, estimant qu'elle n'était pas « manifestement erronée » [par. 56]. Il a donc rejeté l'appel.

## Questions en litige

Il s'agissait de savoir si un tiers au sens de la *Loi sur l'accès à l'information* peut invoquer une exception autre que celle visée au paragraphe 20(1) dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire déposée en vertu de l'article 44.

## Conclusions

La décision de la majorité, à raison de quatre juges contre trois, a été qu'un tiers peut soulever une exception pour « renseignements personnels » dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 44 de la Loi. La juge Deschamps, s'exprimant pour la majorité, a rejeté les arguments du Commissaire à l'information et du procureur général du Canada comme quoi le mécanisme de contrôle judiciaire prévu à l'article 44 de la Loi se limite au contrôle d'une décision d'une institution fédérale de communiquer des renseignements dont un « tiers » estime qu'ils ne devraient pas être communiqués parce qu'il s'agit de « renseignements commerciaux » .

---

La position du Commissaire à l'information et du procureur général s'appuyait, entre autres, sur le fait que l'avis spécial remis à des tiers en vertu de l'article 27 de la Loi n'est valable qu'en raison de l'application possible du paragraphe 20(1) à des documents que le responsable d'une institution fédérale a l'intention de communiquer. Selon eux, la portée du contrôle judiciaire exercé en vertu de l'article 44 devrait être semblablement limitée à la question de savoir si les documents devraient être refusés en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi. Par ailleurs, comme l'a fait remarquer le procureur général, le fait d'autoriser un tiers à invoquer une exception en vertu de l'article 19 dans le cadre d'une procédure en vertu de l'article 44 attribuerait des droits supplémentaires au tiers qui reçoit l'avis relatif à l'application possible du paragraphe 20(1), comparativement aux parties qui ne sont pas considérées comme des « tiers » en vertu de la Loi.

Selon la juge Deschamps, « [l]e droit à un avis conféré aux tiers est la conséquence logique de la nature particulière de l'exception des renseignements commerciaux confidentiels et ne limite pas le droit de révision prévu à l'art. 44 » [par. 56]. Comme les articles 28, 44 ou 51 de la Loi ne prévoient pas expressément qu'un tiers n'a pas le droit de soulever d'exception en dehors de l'article 20, celui-ci doit pouvoir invoquer d'autres exceptions dans le cadre d'un contrôle judiciaire exercé en vertu de l'article 44. Elle précise :

« Ce qui importe n'est pas tant la manière dont la cour qui effectue le contrôle a pris connaissance de la décision répréhensible de l'administration fédérale de communiquer des renseignements personnels que la capacité de cette cour de donner un sens au droit à la vie privée. La cour qui effectue un contrôle est en mesure d'empêcher un préjudice, et le régime législatif n'impose aucun obstacle à son intervention » [par. 2].

Soulignant le caractère obligatoire de l'exception prévue au paragraphe 19(1) et l'inefficacité d'autres moyens à contester la décision d'une institution de communiquer des « renseignements personnels », la Cour a conclu qu'une procédure en vertu de l'article 44 est « le seul moyen de bénéficier directement de la protection efficace offerte par une cour qui effectue une révision » [par. 45-46]. La juge Deschamps explique :

« Lorsqu'un tiers apprend qu'une institution fédérale a l'intention de procéder à une divulgation des renseignements qui violera le droit quasi constitutionnel à la vie privée que la loi confère à un individu, le tiers doit avoir le droit de soulever cette question dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Une décision contraire forcerait les individus à attendre que les renseignements personnels soient communiqués et qu'un préjudice (potentiellement irrémédiable) soit causé avant de s'adresser au Commissaire à la protection de la vie privée ou aux tribunaux pour obtenir réparation » [par. 63].

---

Dans son opinion dissidente, le juge Bastarache a rappelé qu'une procédure en vertu de l'article 44 constitue la seule exception à un système législatif qui fait de l'enquête du Commissaire à l'information un préalable à un mécanisme de contrôle indépendant à deux niveaux des décisions gouvernementales concernant la communication de documents demandés en vertu de la Loi [par. 80]. Ce n'est que dans le cadre d'une procédure lancée en vertu de l'article 44 que « [l]e tiers avisé que l'institution fédérale entend communiquer le document peut exercer directement devant la cour le recours en révision (...) ». L'avis en question est fondé exclusivement sur la possibilité que des renseignements commerciaux confidentiels (paragraphe 20(1)) soient contenus dans des documents destinés à être communiqués : « Aucune disposition n'oblige à donner préavis de la communication d'un document susceptible de contenir des renseignements personnels visés par une exemption (...) ».

L'interprétation que le juge Bastarache donne de la portée de l'article 44 s'appuie sur un examen global de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

« La structure de la *LAI* et de la *LPRP* indique que le législateur a voulu que la protection des renseignements personnels relève exclusivement du Commissariat à la protection de la vie privée. La volonté du législateur que tout contrôle judiciaire fondé sur ces lois soit précédé d'une enquête impartiale du Commissaire à l'information est tout aussi importante. La seule exception prévue dans le régime législatif est le cas où le document demandé est susceptible de contenir des renseignements commerciaux confidentiels » [par. 97].

Bien que le juge Bastarache reconnaisse que ni le Commissaire à l'information ni le Commissaire à la protection de la vie privée n'ont de pouvoir décisionnel ou de compétence corrective qui leur permettraient de prévenir la communication illicite d'un document demandé [par. 104], il conclut que cela n'est pas une raison pour contourner l'intention du Parlement, qui est que le contrôle judiciaire de décisions de communiquer des documents en vertu de la Loi doit être limité à la demande de renseignements commerciaux appartenant à un tiers. Par ailleurs, le juge Bastarache rappelle qu'un tiers pourrait invoquer une exception en vertu de l'article 19 au titre de renseignements personnels, conformément à l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*.

### **Issue de l'affaire**

L'appel a été rejeté avec dépens.

---

**2) *Canada (ministre de la Justice) c. Sheldon Blank, le procureur général de l'Ontario, l'Advocates' Society et Canada (Commissaire à l'information)***

2006 CSC 39, Cour suprême du Canada, 8 septembre 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, p. 72-75).

**Nature de l'instance**

Cette instance renvoie à un appel devant la Cour suprême du Canada de la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Blank c. Canada (Ministère de la Justice)*, 2004 C.A.F. 287.

**Faits**

L'instance portée devant la Cour suprême du Canada faisait suite à un refus du ministre de la Justice (ci-après « la Couronne ») de communiquer des documents ayant trait à l'instruction d'accusations d'infraction à la réglementation portées contre M. Sheldon Blank, demandeur et propriétaire exploitant d'une usine de pâte et papier, et son entreprise Gateway Industries.

En 1995, la Couronne avait porté treize (13) accusations contre M. Blank et son entreprise en raison d'infractions à la réglementation en vertu de la *Loi sur les pêches*. Ces accusations ont été abandonnées par la suite, en 1997 et en 2001. En 2002, la Couronne a porté de nouvelles accusations, mais a décidé d'y surseoir avant le procès en déclarant qu'elle n'y donnerait pas suite. Suite à la poursuite intentée par la Couronne, M. Blank et son entreprise ont poursuivi le gouvernement fédéral en dommages et intérêts pour allégation de fraude, complot, parjure et abus de procédure.

M. Blank, dans le cadre de la poursuite pénale et en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, a tenté d'obtenir tous les documents relatifs à la poursuite intentée contre lui et son entreprise. En réponse, la Couronne n'a fourni qu'une partie des renseignements demandés. Entre autres raisons de ne pas communiquer tous les documents, il y avait le fait que ceux-ci étaient assujettis au secret professionnel qui lie un avocat à son client et, par conséquent, exceptés en vertu de l'article 23 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Après s'être plaint au Commissaire à l'information de la réponse de la Couronne à sa demande de communication, M. Blank a obtenu une partie des renseignements qui lui avaient été refusés. D'autres renseignements restaient cependant inaccessibles parce que la Couronne continuait d'invoquer l'article 23 de la *Loi* pour justifier la non communication. Le Commissaire à l'information a recommandé à la Couronne de communiquer des parties de ces documents et, devant son refus d'obtempérer, a fait savoir à M. Blank que le Commissariat

---

porterait l'affaire devant la Cour fédérale en vertu de l'article 42 de la Loi si M. Blank y consentait. Sinon, M. Blank avait aussi le droit de lui-même demander un contrôle judiciaire de la décision de la Couronne en vertu de l'article 41 de la Loi. M. Blank a choisi la deuxième option. Le 8 novembre 2000, il a déposé un avis de demande de contrôle judiciaire de la décision de la Couronne, pour refus de communication, en vertu de l'article 41.

La Cour fédérale a confirmé la plupart des exceptions invoquées (voir *Blank c. Canada (Ministère de la Justice)*, 2003 CFPI 462), mais elle a ordonné que des documents dont le gouvernement estimait qu'ils étaient assujettis au secret relatif au litige et, donc, protégés en vertu de l'article 23 soient communiqués parce que le litige auquel renvoyaient ces documents avait pris fin. La Couronne a fait appel de cette partie de la décision de la Cour fédérale.

Saisis de l'affaire, les juges de la Cour d'appel fédérale ont été divisés quant à la durée d'application du principe du secret relatif au litige. La majorité d'entre eux a cependant confirmé la décision du juge saisi de la demande. Selon la majorité des juges, l'article 23 de la Loi inclut le secret relatif au litige, mais, contrairement au secret relatif au conseil juridique, le secret relatif au litige est de durée limitée et expire en même temps que le litige qui a donné lieu au secret « sous réserve de la possibilité de définir le litige en termes larges » ([2005] 1 R.C.F. 403, par. 89). Comme les documents en question avaient été produits principalement pour la poursuite criminelle qui avait pris fin par la suite, la majorité des juges a estimé que le secret professionnel relatif au litige ne permettait plus de refuser leur communication en vertu de l'article 23 de la Loi. Le juge dissident a formulé une opinion contraire, expliquant que, selon lui, le secret professionnel relatif au litige ne doit pas prendre fin avec le litige et que, en l'espèce, le principe aurait dû être confirmé.

La Couronne a demandé l'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. Cette autorisation ayant été accordée, le procureur général de l'Ontario, l'*Advocates' Society* et le Commissaire à l'information ont obtenu le statut d'intervenant devant la Cour.

### **Questions en litige**

La Cour a été saisie de la question précise de savoir si des documents assujettis au secret professionnel relatif au litige restent confidentiels même après la fin du litige.

---

La Cour s'est penchée sur les questions préliminaires suivantes avant de trancher la question principale :

- a) Le « secret professionnel qui lie l'avocat à son client » recouvre-t-il le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige proprement dit?
- b) Quelle est la distinction entre le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige?
- c) Quelles sont la portée et la durée du secret relatif au litige?
- d) Le Parlement avait-il l'intention, en promulguant l'article 23 de la Loi, d'élargir la garantie accordée en common law au secret relatif au litige?

## Conclusions

### *Motifs du jugement de la majorité*

- a) Le « secret professionnel qui lie l'avocat à son client » recouvre-t-il le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige proprement dit et, le cas échéant, s'agit-il de deux « composantes » du même principe?

Le juge Fish, rédigeant les motifs du jugement pour le compte de la majorité (cinq (5) des sept (7) juges de la Cour), a accepté l'interprétation des parties, à savoir que le secret professionnel qui lie l'avocat à son client recouvre, selon la loi, le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige, mais il a rejeté l'affirmation de la Couronne et du procureur général de l'Ontario (intervenants) selon lesquels ces deux principes sont des « composantes » d'un « même concept ». D'un point de vue général, les deux secrets facilitent « l'administration sûre et efficace de la justice conformément au droit » [par. 31], mais ils s'appuient sur des logiques différentes. Ils n'ont pas, comme l'a prétendu la Couronne, pour objectif commun de promouvoir des échanges francs et directs entre l'avocat et son client. Les juges majoritaires, d'accord avec M. Blank (intimé) et avec le Commissaire à l'information du Canada et l'*Advocates' Society* (intervenants), ont estimé que le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige sont des concepts distincts et que, par conséquent, ils ne supposent pas la même garantie.

- b) Quelle est la distinction entre le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige?

Le secret relatif au conseil juridique est, selon la majorité des juges, un concept destiné à promouvoir la relation entre l'avocat et son client à partir de l'idée que l'administration efficace de la justice et sa vitalité dépendent « d'une communication complète, libre et franche entre ceux qui ont besoin de conseils juridiques et ceux qui sont les plus aptes à les fournir. » Le secret relatif au litige,

---

par contre, vise à faciliter le processus judiciaire contradictoire à la lumière du principe voulant que l'efficacité du processus est garantie par l'assurance que les parties jouissent d'une « zone protégée » au sein de laquelle elles sont libres de faire enquête et de préparer leur cause sans ingérence externe ni crainte de communication prématurée [par. 26-28].

Les juges majoritaires ont reconnu d'autres distinctions, sur lesquelles le Commissaire à l'information et l'*Advocates' Society* avaient attiré l'attention, entre le secret relatif au conseil juridique et le secret relatif au litige, notamment le fait que le second « (...) prend naissance et produit ses effets même en l'absence d'une relation avocat-client, qu'il s'applique sans distinction à toutes les parties, qu'elles soient ou non représentées par un avocat » [par. 32], et que la confidentialité, condition *sine qua non* du secret professionnel de l'avocat, ne constitue pas un élément essentiel du privilège relatif au litige.

Ayant conclu que le secret professionnel de l'avocat et le secret relatif au litige sont fondés sur des logiques distinctes, les juges de la majorité ont rejeté l'argument de la Couronne selon lequel les deux principes doivent être assortis de la même garantie [par. 33]. Ils ont déclaré clairement que la jurisprudence relative à la primauté du secret professionnel qui lie l'avocat à son client, l'évolution de son statut de règle de la preuve à règle de droit substantiel et sa protection quasi absolue, y compris sa permanence, se limite aux conseils juridiques et non au secret qui lie l'avocat à son client en général. Par conséquent, tandis que le secret relatif au conseil juridique a été renforcé, réaffirmé et relevé au cours des dernières années, le privilège relatif au litige a dû être adapté à la tendance favorable à la divulgation mutuelle et réciproque qui caractérise le processus judiciaire [par. 61].

c) Quelles sont la portée et la durée du privilège relatif au litige et celles du secret professionnel de l'avocat?

Les juges de la majorité, d'accord avec l'intimé, le Commissaire à l'information et l'*Advocates' Society*, ont conclu que le privilège relatif au litige « n'est ni absolu quant à sa portée, ni illimité quant à sa durée » [par. 37], mais que « [d]ans chaque cas, la durée et la portée du privilège relatif au litige sont circonscrites par son objet sous-jacent, soit la protection essentielle au bon fonctionnement du processus contradictoire » [par. 41].

Le plus souvent, ont-ils expliqué, lorsque le litige prend fin, l'objet du privilège prend fin également. Donc, en général, le privilège relatif au litige expire avec le litige qui y a donné lieu [par. 34]. Par contre, les juges ont reconnu la possibilité que le litige puisse être défini « en termes plus larges que la seule procédure qui a donné lieu au privilège » [par. 38]. Que le secret puisse ou non se prolonger au delà du litige qui y a donné lieu dépend de la question de savoir s'il conserve son objet,

---

à savoir « le besoin d'une zone protégée destinée à faciliter, pour l'avocat, l'enquête et la préparation du dossier en vue de l'instruction contradictoire » [par. 40]. Les juges de la majorité ont fourni des exemples de cas où le litige serait défini en termes plus larges : « (...) les procédures distinctes qui opposent les mêmes parties ou des parties liées et qui découlent de la même cause d'action (ou « source juridique ») (...) [et] les procédures qui soulèvent des questions communes avec l'action initiale et qui partagent son objet fondamental (...) » [par. 39].

Les juges de la majorité ont poussé leur réflexion en se demandant s'il convenait d'élargir la définition du privilège relatif au litige en l'espèce. Ils ont conclu que non, faisant plus précisément remarquer que les documents en cause avaient été produits principalement pour la poursuite criminelle désormais terminée. Ils ont donc estimé que la poursuite intentée par M. Blank au civil contre le gouvernement en raison de la façon dont ce dernier avait mené l'enquête criminelle renvoyait à une source juridique différente et que, en ce sens, elle n'est pas liée au litige qui a donné lieu au privilège revendiqué [par. 43].

En aparté, les juges de la majorité ont rappelé que, quoi qu'il en soit, « le privilège relatif au litige ne saurait protéger contre la communication d'éléments de preuve montrant un abus de procédure ou une conduite répréhensible similaire de la part de la partie qui le revendique ». Un tribunal, ont-ils ajouté, peut examiner des documents au titre desquels le secret est revendiqué s'il est démontré *prima facie* que l'autre partie a eu une conduite donnant ouverture à une action dans le cadre de la procédure à l'égard de laquelle elle revendique le privilège [par. 44 et 45].

Toujours en aparté, les juges de la majorité ont fait remarquer que, en l'espèce, la Couronne n'avait pas communiqué à M. Blank les renseignements auxquels il avait droit selon la Constitution [par. 55-56]. Ce faisant, ils ont rejeté l'argument du procureur général de l'Ontario selon lequel il n'y a pas renonciation au privilège relatif au litige dans une procédure civile si, dans une poursuite criminelle antérieure, des documents favorables à l'accusé sont communiqués conformément à l'exception relative à la « démonstration de l'innocence ». Les juges ont estimé qu'il serait « (...) incongru de conclure que le privilège relatif au litige permet au ministère public de refuser de communiquer des documents en matière civile, alors qu'il était tenu de les communiquer, mais ne l'a pas fait, dans le cadre des procédures pénales qui ont pris fin » [par. 57].

Quant à la portée du secret, conformément à la tendance moderne favorisant la communication au maximum, les juges de la majorité se sont dits d'accord avec le Commissaire à l'information et l'*Advocates' Society* : le privilège relatif au litige ne s'attache qu'aux documents dont l'objet principal est la préparation du litige [par. 59]. Ils se sont cependant abstenus de trancher la question de savoir si des documents recueillis ou copiés, mais non créés, dans le but de préparer un litige étaient également protégés [par. 62-64].



---

d) Le Parlement avait-il l'intention, en promulguant l'article 23 de la Loi, d'élargir la garantie accordée en common law au privilège relatif au litige?

Les juges de la majorité ont effectivement reconnu que l'objet du privilège relatif au litige dans le contexte de l'article 23 de la Loi doit tenir compte de la nature de beaucoup de litiges auxquels le gouvernement est partie [par. 40], mais ils ont rejeté l'affirmation de la Couronne et du Procureur général de l'Ontario, à savoir que le fait que le gouvernement pouvait faire l'objet de poursuites répétées justifiait la reconnaissance d'un privilège relatif au litige qui survivrait à son équivalent en common law [par. 46].

Les juges de la majorité ont rappelé que rien dans la Loi ne permet de penser que c'était l'intention du Parlement [par. 51-52]. Par ailleurs, cette interprétation ne serait pas conforme à l'esprit de la Loi, non plus qu'elle ne correspondrait à la formulation permissive de l'article 23, qui favorise la communication en encourageant les responsables des institutions fédérales à « (...) s'abstenir d'invoquer le privilège, sauf s'il estime nécessaire de le faire dans l'intérêt public. Ils étaient aussi une interprétation qui favorise une communication *accrue*, et non une communication *plus restreinte*, des documents gouvernementaux » [par. 52].

Les juges de la majorité ont cependant fait remarquer que l'accès au dossier de l'avocat du gouvernement une fois la procédure en cause terminée n'est pas automatique en raison de la possibilité qu'un autre litige soit défini comme faisant partie de « la possibilité de définir le litige en termes plus larges que la seule procédure qui a donné lieu au privilège » [par. 38]. De même, la communication ne serait pas automatique au sens où beaucoup de documents appartenant au dossier d'un litige seront protégés non seulement par le secret relatif au litige, mais par le secret relatif au conseil juridique et que, par conséquent, ils « demeurer[ont] manifestement protégé[s] à jamais » [par. 49-50].

Les juges de la majorité ont ajouté que, bien que la garantie du privilège relatif au litige soit moins efficace en pratique pour le gouvernement que pour les particuliers en raison de la Loi (parce que le gouvernement peut être tenu de communiquer des renseignements à l'issue d'un litige si d'autres litiges ne sont pas en cours ou prévus), cela « relève non pas de la politique judiciaire, mais d'un choix du législateur » [par. 53].

### **Les motifs des juges minoritaires**

Le juge Bastarache, au nom de deux juges de la Cour, s'est dit d'accord avec les conclusions de la majorité des juges, estimant que l'argument de la Couronne ne tenait pas en l'espèce parce que le privilège avait cessé au moment où le litige avait pris fin [par. 74]. Il a cependant proposé une explication de la portée de l'article 23 de la Loi selon deux axes distincts.

---

Le juge Bastarche a précisé que la Loi impose aux institutions fédérales l'obligation de communiquer les documents assujettis à des exceptions limitées. Par conséquent, a-t-il estimé, devant une demande adressée en vertu de la Loi, le gouvernement ne peut pas refuser de communiquer des documents en invoquant le privilège relatif au litige selon la common law [par. 68]. Cela dit, a-t-il poursuivi, l'article 23 crée une exception pour les documents assujettis au secret professionnel qui lie l'avocat à son client, et cela englobe à la fois le secret relatif au conseil juridique et le privilège relatif au litige [par. 69].

Contrairement à la majorité des juges, le juge Bastarche a considéré que le secret relatif au litige est une composante du privilège professionnel qui lie l'avocat à son client [par. 70-71]. Il a cependant fait remarquer que, contrairement au secret relatif au conseil juridique, qui est global, le secret relatif au litige n'est une protection que contre la partie adverse et seulement jusqu'à l'issue du litige [par. 72]. Par conséquent, l'article 23 permet à une institution fédérale de refuser de communiquer des documents à une partie adverse, mais aussi à n'importe quel demandeur du moment que le secret est en vigueur [par. 72].

### **Issue de l'affaire**

La Cour suprême du Canada a rejeté l'appel. Les juges ont estimé à l'unanimité que le privilège relatif au litige, contrairement au secret relatif au conseil juridique, expire à l'issue du litige y ayant donné lieu, sous réserve de la possibilité de définir largement la notion de « litige ».

### **3) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports), NAV Canada et Canada (Procureur général)***

2006 CAF 157 (dossiers A-165-05, A-304-05), 1<sup>er</sup> mai 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, pp. 66-67)

### **Nature de l'instance**

Cette instance renvoie à un appel de la décision de la Cour fédérale dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports) et autres*, [2006] 1 R.C.F. 605, où la juge Snider avait rejeté quatre (4) demandes de contrôle judiciaire adressées par le Commissaire à l'information en vertu de l'alinéa 42(1)a de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### **Faits**

La communication des enregistrements et transcriptions de communications du contrôle de la circulation aérienne (communications ATC) a été demandée pour

---

quatre incidents aériens ayant fait l'objet d'enquêtes distinctes et de rapports publics par le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports (ci-après le BST). Ces communications avaient été enregistrées par NAV Canada, mais ont ensuite été placées sous le contrôle du BST.

Le directeur exécutif du BST a refusé de transmettre les communications ATC demandées en invoquant l'article 19 de la Loi (exception applicable aux « renseignements personnels »). Le Commissaire à l'information a déposé quatre demandes de contrôle judiciaire à l'égard des refus du directeur exécutif. NAV Canada, qui avait statut d'intervenant dans l'affaire, a fait valoir que les documents devraient être refusés en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi.

Les demandes ont été entendues par la Cour fédérale le 18 janvier 2005, et la juge Snider a rendu sa décision le 18 mars de la même année. La juge a rejeté les demandes de contrôle judiciaire au motif que les communications ATC demandées étaient des « renseignements personnels » protégés par l'article 19 de la Loi.

Le Commissaire à l'information a fait appel de la décision de la Cour fédérale.

### **Questions en litige**

Les questions dont la Cour a été saisie étaient les suivantes :

- a) La Cour fédérale a-t-elle erré lorsqu'elle a statué que les communications ATC sont des « renseignements personnels » au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et sont par conséquent protégées par le paragraphe 19(1) de la Loi?
- b) Si les communications ATC ne sont pas des « renseignements personnels », sont-elles quand même exclues en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi?

### **Conclusions**

- a) La Cour fédérale a-t-elle erré lorsqu'elle a statué que les communications ATC sont des « renseignements personnels » au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et sont par conséquent protégées par le paragraphe 19(1) de la Loi?

La Cour d'appel fédérale a entamé son analyse en examinant le sens des termes préliminaires de la définition de « renseignements personnels » à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette définition prévoit que, pour que des renseignements soient considérés comme « personnels », il faut qu'ils concernent une personne et qu'ils permettent ou soient susceptibles de permettre d'identifier celle-ci.

---

La Cour a estimé que l'expression « concernant un individu » doit, dans le contexte, être entendue dans un sens qui coïncide avec les valeurs sous tendant la notion de vie privée. Citant un certain nombre de décisions rendues par la Cour suprême du Canada, la Cour d'appel fédérale a conclu que la notion de vie privée connote les concepts d'intimité, d'identité, de dignité et d'intégrité de la personne. Il convient, a-t-elle estimé, de tenir compte de ces concepts lorsqu'on détermine si des renseignements « concernent » une personne ou quelque chose d'autre.

La Cour d'appel fédérale a ensuite examiné le contenu des communications ATC en question et s'est demandée si leur objet renvoyait à des renseignements personnels. Elle a fait remarquer que le contenu de ce genre de communications se limite à la sécurité et à la navigation d'un aéronef, à son fonctionnement général et à l'échange de messages pour le compte du public. Elle a conclu dans les termes suivants : « Ce ne sont pas là des sujets qui font intervenir le droit de l'individu à sa vie privée. » Pour cette raison, la Cour a conclu que les communications ATC ne peuvent pas être considérées comme « concernant » une personne.

La Cour a rappelé que les renseignements contenus dans les dossiers étaient de nature professionnelle, et non personnelle. Il était possible, a-t-elle reconnu, que ces renseignements permettent d'identifier une personne (ou de mener à son identification) et (ou) de déterminer comment celle-ci avait exécuté telle ou telle tâche, mais cette possibilité ne suffisait pas pour faire de ces renseignements des « renseignements personnels ». La possibilité que les documents, conjugués à d'autres renseignements, servent à évaluer le rendement d'une personne ne fait pas de ces communications des renseignements personnels en tant que tels quand l'information, en soi, ne contient rien de personnel.

La Cour d'appel a donc conclu que les communications ATC ne remplissaient pas les critères de la définition de « renseignements personnels » selon la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qu'elles n'étaient pas exclues en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi. Ayant ainsi statué, la Cour a fait observer qu'il n'était pas nécessaire d'examiner le pouvoir discrétionnaire de communiquer des « renseignements personnels » en vertu du paragraphe 19(2) de la Loi.

(b) Les communications ATC sont-elles quand même exemptées en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi?

Ayant exclu l'application du paragraphe 19(1) de la Loi, la Cour d'appel fédérale a examiné l'autre question soulevée par NAV Canada, à savoir l'application de l'alinéa 20(1)b) de la Loi. Pour qu'il y ait exemption en vertu de cette disposition, il faut prouver : 1) que les renseignements sont d'ordre financier, commercial, scientifique ou technique, 2) qu'ils sont confidentiels, 3) qu'ils ont été fournis par

---

un tiers à une institution fédérale et 4) qu'ils ont systématiquement été traités comme des renseignements confidentiels par ledit tiers.

Concernant le premier de ces critères, la Cour s'est demandée si, comme le prétendait NAV Canada, les communications ATC pouvaient être considérées comme des renseignements d'ordre « commercial » ou « technique ». Elle a rejeté la position de NAV Canada, qui estimait que ces renseignements pouvaient être considérés comme tels du seul fait que les services de navigation aérienne étaient payants. Selon la Cour, le terme « commercial » suppose que les renseignements proprement dits soient de nature commerciale. La Cour a rappelé que certaines parties de ces communications pourraient être considérées comme d'ordre « technique », mais rien ne permettait de définir ainsi tout le document.

La Cour s'est ensuite penchée sur le deuxième critère, celui de la confidentialité. Elle a rappelé qu'il incombait à NAV Canada de faire la preuve que les communications ATC étaient des renseignements confidentiels, précisant clairement que la confidentialité doit être évaluée selon une norme objective.

Ayant pris connaissance des éléments de preuve produits par NAV Canada à cet égard, la Cour a conclu que l'organisme ne s'était pas acquitté du fardeau de la preuve. Elle a plus précisément statué que NAV Canada n'avait pas prouvé, selon la prépondérance des probabilités, que les documents en questions étaient objectivement confidentiels.

Ayant établi que les deux premiers critères permettant de montrer que les documents demandés justifiaient l'exemption prévue à l'alinéa 20(1)b) de la Loi n'étaient pas remplis, la Cour d'appel fédérale a estimé qu'il n'est pas nécessaire de se demander si NAV Canada pouvait remplir les autres critères (à savoir que NAV Canada fournissait ces renseignements au BST et les traitait systématiquement comme des renseignements confidentiels) de l'alinéa 20(1)b).

### **Issue de l'affaire**

Les appels ont été accueillis. La Cour d'appel fédérale a annulé la décision de la Cour fédérale, qui avait rejeté les demandes de contrôle judiciaire, et ordonné que le BST fournisse les communications ATC aux demandeurs.

### **Mesures prises**

Le 30 juin 2006, le directeur exécutif du Bureau d'enquête sur chacun les accidents de transport et de la sécurité des transports et NAV Canada ont chacun déposé une demande d'autorisation de faire appel de la décision de la Cour d'appel fédérale devant la Cour suprême du Canada. La demande d'autorisation de faire appel a été refusée (dossier 31528 de la Cour suprême, 5 avril 2007).

---

#### 4) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre des Transports)*

dossier T-55-05, Cour fédérale, juge Blais, 15 septembre 2006 (pour plus de détails voir le rapport annuel de 2005-2006. pp. 67-68).

##### **Nature de l'instance**

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* et concerne le refus du ministre des Transports de communiquer un exemplaire électronique du Système de comptes rendus quotidiens d'incidents de l'aviation civile (CADORS), demandé en vertu de la Loi.

##### **Faits**

Le 12 juin 2001, une demande de communication en vertu de la Loi a été adressée concernant un exemplaire électronique des tableaux CADORS (compilation d'incidents aéronautiques), un imprimé des 50 premiers documents, une liste complète des champs et tous les codes nécessaires à l'interprétation des données contenues dans les tableaux. Le CADORS est une base de données nationale composée d'environ 36 000 rapports sur des « incidents » en matière de sécurité aérienne, qui est administrée par Transports Canada, qui reçoit ces rapports de toutes sortes de sources, dont NAV Canada, le Bureau de la sécurité des transports et les aéroports.

Le 9 août 2001, Transports Canada a répondu en fournissant au demandeur un exemplaire du cliché d'enregistrement (qui énumère les champs d'information contenus dans la base de données CADORS), mais a, par ailleurs, refusé de fournir l'ensemble des documents demandés. Au départ, ce refus était fondé sur l'argument qu'il n'était pas possible de faire des prélèvements sur la base de données puis de la reproduire. Puis, au cours de l'enquête du Commissaire à l'information, le ministère a reconnu que la base de données pouvait être copiée et qu'on pouvait, si nécessaire, y faire des prélèvements. Transports Canada n'en a pas moins retenu 33 des 51 champs d'information contenus dans la base de données, invoquant le paragraphe 19(1) de la Loi (exception relative aux « renseignements personnels »).

Transports Canada a concédé que ces données ne constituent pas en soi des renseignements personnels, mais affirmait que la communication de l'information contenue dans le CADORS enfreint le paragraphe 19(1) de la Loi en raison de l'effet « mosaïque » (concept utilisé en matière de renseignement de sécurité et de renseignement secret pour procéder à l'évaluation du risque vraisemblable de préjudice). Plus précisément, Transports Canada estimait que les données du CADORS pourraient être associées à d'autres renseignements

---

accessibles au public et ainsi révéler des « renseignements personnels » concernant des personnes identifiables.

Pour sa part, le Commissaire à l'information estimait que les renseignements contenus dans la base de données ont trait aux avions et aux incidents aériens et non à des particuliers, de sorte que l'article 19 de la Loi ne s'applique pas. Le ministre a rejeté la recommandation du Commissaire à l'information consistant à communiquer les documents demandés. Le 14 janvier 2005, le Commissaire à l'information du Canada a déposé une demande de contrôle judiciaire à l'égard du refus du ministre.

Avant l'audience, alors que le Commissaire à l'information avait déposé son mémoire des faits et du droit à l'appui de la demande de contrôle judiciaire, le ministre des Transports communiquait d'autres parties de la base de données au demandeur : il s'agissait de données sur des incidents aériens concernant des aéronefs « commerciaux ». Par conséquent, au moment de l'audience, les parties des documents demandés qui étaient encore retenues consistaient en 33 champs d'information contenus dans les rapports du CADORS concernant des « incidents aériens » où le champ du type de transporteur contenait la mention « privé » ou était laissé en blanc. Ces rapports contenaient des données sur des « incidents aériens » concernant des aéronefs exploités à titre « privé » par des entreprises, des organisations, le gouvernement ou d'autres entités, mais aussi par des particuliers. Ils contenaient également des données sur des incidents où des aéronefs n'étaient pas impliqués.

L'audience a eu lieu le 9 février 2006. À l'issue des plaidoiries, le juge présidant la séance a estimé qu'une instance en cours devant la Cour d'appel fédérale (*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports), NAV Canada et autres* [ci-après « l'affaire NAV Canada »]) pourrait avoir son importance pour la décision à prendre en l'espèce. Le juge saisi de la demande a donc ajourné l'audience jusqu'à ce que la Cour d'appel fédérale ait statué de son côté.

La Cour d'appel fédérale a rendu sa décision dans l'affaire NAV Canada le 2 juin 2006, sur quoi le juge chargé de l'affaire CADORS a invité les parties à faire d'autres observations concernant les répercussions de l'affaire NAV Canada sur les questions soulevées dans la demande de contrôle judiciaire.

### **Questions en litige**

La question à trancher était donc la suivante :

---

a) Quelles sont, s'il y a lieu, les répercussions de la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire NAV Canada sur la question de savoir si la base de données doit être communiquée intégralement en vertu de la Loi?

Les observations supplémentaires du Commissaire à l'information ont été déposées le 17 mai 2006. Le Commissaire y faisait valoir, entre autres, que l'information en cause dans l'affaire NAV Canada était analogue à celle en l'espèce, au sens où, dans les deux cas, elle avait trait à des « incidents aériens ». Comme la Cour d'appel fédérale avait statué que l'information « concernant » des incidents aériens n'était pas des renseignements « concernant » une personne, le Commissaire estimait que les renseignements de la base de données CADORS ne pouvaient pas être exemptés en vertu du paragraphe 19(1) de la Loi.

Le Commissaire à l'information a ajouté que la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire NAV Canada répondait également à l'argument du ministre des Transports concernant « l'effet mosaïque » quant à la base de données CADORS. Il a signalé à cet égard que la Cour d'appel fédérale avait, en l'occurrence, rejeté l'argument selon lequel des renseignements non personnels ayant trait à des incidents aériens pourraient devenir des renseignements personnels du seul fait qu'il était possible que ces renseignements, une fois conjugués à d'autres sources, permettent d'identifier une personne ou d'évaluer le rendement d'une personne dans le cadre d'incidents aériens.

Le Commissaire à l'information a donc estimé que la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire NAV Canada avait réglé la question de savoir si des renseignements relatifs à des incidents aériens pouvaient être exemptés en vertu de l'article 19 de la Loi. Ayant conclu que l'information ne concerne pas une personne identifiable, même une fois conjuguée avec d'autres renseignements, le Commissaire a fait valoir que la Cour fédérale était, en l'espèce, liée par la décision du tribunal supérieur.

Transport Canada n'a pas présenté d'observations en réponse à celles du Commissaire. La Cour a été informée de l'intention du ministre des Transports de communiquer intégralement la base de données CADORS au demandeur. Elle a, par la suite, ordonné le report de l'instance pour permettre aux parties de régler le différend entre elles.



---

## Issue de l'affaire

Les documents en cause ont été communiqués intégralement au demandeur le 14 septembre 2006, sur quoi le Commissaire à l'information a, bien entendu, accepté de se désister de sa demande de contrôle judiciaire. Une ordonnance contestant le désistement de la demande et fournissant les détails du règlement a été rendue par la Cour le 15 septembre 2006.

### 5) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Environnement)*

2006 CF 1235 (dossier T-555-05), Cour fédérale, juge Kelen, 17 octobre 2006 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, p.69).

## Nature de l'instance

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire concernant le refus du ministre de l'Environnement de communiquer des parties de l'analyse d'un mémoire au Cabinet daté de mars 1995 et portant sur le méthyl cyclopentadiényl manganèse tricarbonyl (MMT). Le refus s'appuyait sur les exceptions discrétionnaires prévues aux alinéas 21(1)a) et b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui ont trait aux activités du gouvernement.

## Faits

La demande de communication initiale a, en l'espèce, été faite pour le compte d'Ethyl Canada Inc. le 16 septembre 1997. On y demandait les documents de travail sur le MMT ayant été présentés au Cabinet. En réponse, le ministre a circonscrit quatre documents, mais y a refusé l'accès au motif qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet échappant à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Ethyl a adressé une plainte au Commissaire à l'information, qui a fait enquête et recommandé au ministre de communiquer la partie des documents demandés intitulée « Analyse », car elle entrait dans le champ d'application de documents de travail décrits à l'alinéa 69(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le ministre a rejeté la recommandation du Commissaire. Celui-ci a alors demandé à la Cour fédérale un contrôle judiciaire de la décision du ministre.

L'affaire a été examinée par la Cour fédérale (*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Environnement)* [2001] 3 C.F. 514) et par la Cour d'appel fédérale (*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Environnement)*, 2003 C.A.F. 68), qui ont toutes deux statué que la partie intitulée « Analyse » dans le mémoire au Cabinet était un document de travail

---

aux termes de l'alinéa 69(1)b) de la Loi. La Cour d'appel a ajouté que cette partie devait être renvoyée au ministre pour qu'il puisse invoquer toute exception qui s'applique en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

## Conclusions

a) Les passages controversés relevaient-ils effectivement des exceptions prévues aux alinéas 21(1)a) et b) de la Loi?

L'analyse à cet égard comprend les volets suivants :

### 1) *Interaction entre les articles 21 et 69 de la Loi sur l'accès à l'information*

L'article 21 de la Loi prévoit le pouvoir discrétionnaire de ne pas communiquer certains documents contenant des avis au gouvernement, tandis que l'article 69 dispose que la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas, en général, aux documents confidentiels du Cabinet, mais il prévoit une exception à la règle pour les documents de travail, lorsque la décision portant sur l'affaire à laquelle ils renvoient a été rendue publique ou si quatre ans se sont écoulés depuis que la décision a été prise, même si elle n'a pas été rendue publique.

Adoptant la perspective moderne de l'interprétation des lois proposée par Driedger et entérinée par la Cour suprême du Canada, le juge Kelen a déclaré que la simple lecture des articles 21 et 69 et l'examen des antécédents législatifs de la *Loi sur l'accès à l'information* l'incitaient à rejeter l'argument du Commissaire à l'information selon lequel tous les documents assujettis à l'article 69 ne sauraient être assujettis à l'exception prévue à l'article 21.

### 2) *Applicabilité de l'alinéa 21(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information : les passages controversés contiennent-ils des « avis ou recommandations »?*

Le juge Kelen s'est appuyé sur la jurisprudence pour déterminer la portée de cette exception, expliquant que, après avoir examiné les documents, il concluait que certaines parties des passages controversés sont assujetties à l'exception discrétionnaire prévue à l'alinéa 21(1)a) [par. 53].

Le juge Kelen a examiné l'applicabilité de l'exception pour « avis et recommandations » à chaque paragraphe du document pour lequel l'exception était revendiquée. Pour les parties jugées purement factuelles ou largement factuelles, et non pas de la nature d'une opinion, le juge a estimé que l'exception n'était pas applicable. Dans un cas, il a expliqué que le passage non communiqué contenait des renseignements de nature intégralement spéculative que l'on pouvait considérer plus exactement comme une explication plutôt que comme une opinion sur une stratégie et que, selon lui, cela ne constituait pas des « avis ou recommandations » au sens de la Loi [par. 61].

---

3) *Applicabilité de l'alinéa 21(1)b de la Loi : les passages controversés contiennent-ils des « comptes rendus de consultations ou délibérations »?*

Rappelant que l'on n'a guère, jusqu'ici, fait d'examen judiciaire de l'alinéa 21(1)b [par. 64], le juge Kelen s'est inspiré des commentaires formulés dans une instance et de l'interprétation proposée dans le guide et les lignes directrices du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information. Il a estimé que les termes « compte rendu », « consultations » et « délibérations » devraient être entendus dans leur sens ordinaire et habituel, conformément au guide du Conseil du Trésor. Il a conclu que, compte tenu des définitions retenues, les renseignements factuels doivent généralement être exclus du champ d'application de l'alinéa 21(1)b et que, par conséquent, la partie des passages controversés contenant selon lui des renseignements de nature largement factuelle ne pouvaient être exemptés en vertu de cette disposition [par. 67-68].

Reconnaissant que, dans le contexte du mémoire au Cabinet, il peut manifestement y avoir un chevauchement considérable entre la portée des documents couverts par chaque alinéa (21(1)a et b)), le juge Kelen s'est dit convaincu, qu'en l'espèce, les parties des passages controversés entrant dans le champ d'application de l'alinéa 21(1)a sont également exemptés en vertu de l'alinéa 21(1)b [par. 68].

Le juge a conclu que les exceptions prévues à l'article 21 s'appliquaient à une partie, mais pas à la totalité, des passages sur lesquels ils furent appliqués.

b) *Le ministre a-t-il licitement exercé son pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer les passages controversés auxquels s'appliquaient les exceptions prévues à l'article 21?*

Le juge Kelen a rappelé que c'est au ministre qu'incombe la tâche de convaincre la Cour qu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable [par. 70].

Selon le juge Kelen, il était manifeste, d'après le document, que le ministre avait refusé de communiquer les passages controversés parce que le MMT reste un dossier politique actif pour le gouvernement. Les documents fournis ne donnaient pas d'autres motifs au refus du ministre. Le juge a ajouté que le représentant du ministre, dans l'examen comparatif des intérêts militant pour ou contre la communication, avait estimé que le caractère actuel du dossier du MMT était une raison primordiale de refuser la communication [par. 73 et 75].

S'inspirant de la jurisprudence, le juge Kelen a conclu que le ministre devait évaluer l'intérêt public de la communication ou de la non communication et peser ces intérêts contradictoires en fonction de l'objet de la Loi [par. 76].

En l'espèce, le juge Kelen a conclu que le contre-interrogatoire confidentiel de la sous-ministre n'avait pas permis de trouver de justification à la non

---

communication dans l'intérêt public, excepté le fait que le MMT était un dossier actif. On ne pouvait dire si la sous-ministre avait évalué les principes applicables à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire si elle s'était demandée s'il était possible de communiquer l'information sans compromettre l'efficacité du gouvernement [par. 79].

Le juge a conclu dans les termes suivants :

« [Traduction] Ayant examiné attentivement la procédure d'évaluation du ministre en fonction de la norme du caractère raisonnable, je conclus qu'il n'existe pas de motifs suffisants fournis à l'appui du refus du ministre de communiquer l'information demandée. Selon moi, l'analyse de la sous-ministre était quelque peu capricieuse. Des parties ont encore été communiquées après même que la sous-ministre a décidé que la communication compromettrait l'efficacité de l'action gouvernementale, sans que la situation ait guère changé. Par ailleurs, une grande partie des renseignements que la sous-ministre refusait de communiquer de crainte de compromettre l'efficacité du gouvernement ne relèvent pas, dans cette analyse, de l'article 21. »

Le juge Kelen a également fait remarquer qu'on ne l'avait pas saisi d'éléments de preuve attestant, à l'appui de la décision du ministre, que la communication des passages controversés compromettrait l'action gouvernementale concernant le dossier MMT [par. 81].

La décision du ministre, selon le juge, de maintenir l'exemption des parties des passages controversés ne tenait pas devant un examen attentif et était déraisonnable dans les circonstances [par. 82].

### **Issue de l'affaire**

La demande a été accueillie.

La Cour a ordonné au ministre de communiquer au demandeur les parties des passages controversés non assujettis aux exceptions discrétionnaires prévues à l'article 21. Quant aux parties auxquelles l'article 21 s'appliquait, la Cour a ordonné qu'elles soient renvoyées au ministre pour que celui-ci détermine de nouveau, motifs à l'appui, s'il y avait lieu ou non de les communiquer au demandeur, compte tenu de l'intérêt public dans la communication, d'une part, et de la protection de l'efficacité des procédures internes du gouvernement, d'autre part.

Le ministre a fait appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale, et le Commissaire à l'information a déposé un pourvoi incident.

---

## **B. Affaires en cours – le Commissaire comme requérant**

### **1) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de la Défense nationale)***

T-210-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, pp. 69-70)

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire adressée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant le refus du ministre de la Défense nationale de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi au sujet des réunions du groupe M5 en 1999. Il s'agit de savoir si les documents retenus au cabinet du ministre de la Défense concernant ses obligations ministérielles sont assujettis au droit d'accès.

Cette affaire devrait être entendue par la Cour fédérale à l'automne 2007.

### **2) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)***

T-1209-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, p. 70)

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus d'un ancien Premier ministre de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait à ses emplois du temps de janvier 1994 au 25 juin 1999. Il s'agit de savoir si les emplois du temps conservés au cabinet du Premier ministre sont assujettis au droit d'accès.

Cette affaire devrait être entendue par la Cour fédérale à l'automne 2007.

### **3) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)***

T-1210-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel 2005-2006, p. 70)

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus du Commissaire de la GRC de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait aux emplois du temps de l'ancien Premier ministre Chrétien

---

du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 4 novembre 2000. Il s'agit de savoir si les emplois du temps sont exemptés, dans leur intégralité, pour des raisons de confidentialité (article 19) ou de sécurité (article 17).

Cette affaire devrait être entendue par la Cour fédérale à l'automne 2007.

#### **4) *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre des Transports)***

T-1211-05, Cour fédérale (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, pp. 70-71)

Cette instance renvoie à une demande de contrôle judiciaire, déposée en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, concernant le refus du ministre des Transports de communiquer des documents demandés en vertu de la Loi et ayant trait aux emplois du temps du ministre Collenette du 1<sup>er</sup> juin au 5 novembre 1999. Il s'agit de savoir si ces documents, conservés au cabinet du ministre, sont assujettis au droit d'accès.

Cette affaire devrait être entendue par la Cour fédérale à l'automne 2007.

### **C. Affaires en cours – Le Commissaire comme intimé**

#### **1) *Canada (procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)***

dossier T-531-06 (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, p. 71.)

Le 23 mars 2006, le procureur général du Canada a déposé une demande de contrôle judiciaire contre le Commissaire à l'information en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les cours fédérales*. La demande de contrôle a trait à la légalité des décisions rendues par le représentant du Commissaire à l'information, exigeant que l'avocat et divers témoins préservent la confidentialité des questions posées, des réponses données et des éléments utilisés pendant le témoignage sous serment des divers témoins assignés à comparaître devant le représentant du Commissaire à l'information aux fins d'une enquête concernant une plainte déposée aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information* contre le ministre des Affaires indiennes et du Nord du Canada.

Une audience est prévue pour le 26 avril 2007. Le prochain rapport annuel rendra compte de l'issue de l'affaire.

---

**2) *Canada (ministre de l'Industrie) c. Canada (Commissaire à l'information)***

A-107-06, Cour d'appel fédérale

Le ministre de l'Industrie a fait appel de la décision de la Cour fédérale (*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Industrie)*, 2006 C.F. 132, dossier T-421-04, 13 février 2006, juge Kelen. (pour plus de détails, voir le rapport annuel de 2005-2006, pp. 61-66). La Cour fédérale a ordonné au statisticien en chef de communiquer des documents relatifs aux recensements de 1921, 1931 et 1941 dans huit circonscriptions précises, documents qui avaient été demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* en novembre 2001 pour le compte de trois bandes autochtones dans le seul but de justifier ou de valider des revendications territoriales.

L'appel a été entendu par la Cour d'appel fédérale le 27 mars 2007. La décision est en délibéré, et l'issue de l'affaire sera communiquée dans le rapport annuel de l'année prochaine.

**3) *Canada (ministre de l'Environnement) c. Canada (Commissaire à l'information)***

dossier A-502-06, Cour d'appel fédérale

Appel et pourvoi incident de la décision de la Cour fédérale dans *Commissaire à l'information du Canada c. Canada (ministre de l'Environnement)*, 2006 CF 1235, dossier T-555-05 (17 octobre 2006), juge Kelen.

**D. Affaires en cours - Le Commissaire à l'information comme intervenant**

**1) *SNC Lavalin Inc. Canada (ministre de la Coopération internationale, ministre des Affaires étrangères) et Canada (Commissaire à l'information)***

A-309-03

**Nature de l'instance**

Le Commissaire à l'information est un intervenant dans cet appel d'un jugement rendu par le juge Gibson, de la Cour fédérale, dans *SNC Lavalin Inc. c. Canada (ministre de la Coopération internationale et ministre des Affaires étrangères)*, 2003 CFPI 681, dossier T-387-01, 30 mai 2003.

---

## Faits

La demande de communication avait été adressée à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) le 15 décembre 2000. Le demandeur voulait obtenir des documents de travail ayant trait à la vérification, notamment tous les documents employés par les vérificateurs et par l'ACDI dans le cadre de la vérification intégrée (février 1999) du projet de protection et de mise en valeur du Nil. Le demandeur avait aussi indiqué qu'il avait lu le rapport de vérification et que la vérification avait notamment relevé des problèmes relatifs aux objectifs du projet.

Comme le prévoit l'article 27 de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'ACDI a remis à SNC Lavalin des documents répondant à la demande, afin que l'entreprise puisse faire des observations sur la communication prévue. SNC Lavalin a formulé des observations sur les raisons pour lesquelles les documents ou des parties des documents ne devraient pas être communiqués. Le responsable de l'ACDI a décidé de communiquer les documents ou des parties des documents.

SNC Lavalin a demandé un contrôle judiciaire à la Cour fédérale en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, affirmant que les documents contenaient des renseignements qui devraient être exemptés en vertu des articles 20 (renseignements commerciaux confidentiels d'un tiers) et 19 (renseignements personnels). La Cour fédérale a rejeté la demande.

SNC Lavalin a fait appel du jugement de la Cour fédérale au motif, entre autres, que le juge saisi de la demande aurait erré en droit en concluant qu'un tiers n'avait pas le droit d'invoquer d'exception en vertu de l'article 19 de la Loi et qu'il avait erré dans les faits en concluant qu'aucune autre exception en vertu de l'article 19 n'était justifiée en dehors des exceptions prévues par le ministre.

Le Commissaire à l'information a adressé une requête à la Cour d'appel fédérale pour demander le statut d'intervenant dans l'affaire, et il l'a obtenu à titre de partie à l'instance.

À la demande de SNC Lavalin, la Cour d'appel fédérale a ordonné, le 4 septembre 2003, que l'appel soit suspendu en attendant que soit connue la décision dans l'affaire Heinz (*Canada (procureur général) c. H.J. Heinz Company of Canada*, dossier A-161-03). Dans l'affaire Heinz, se posait également la question de savoir si un tiers demandant un contrôle judiciaire d'une décision du gouvernement concernant la communication de documents en vertu de l'article 44 pouvait invoquer l'exception prévue à l'article 19. La Cour suprême a rendu son jugement définitif le 21 avril 2006 dans l'affaire Heinz, la majorité des juges



---

statuant qu'un tiers peut invoquer l'exception relative aux renseignements personnels prévue à l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Après ce jugement, l'affaire SNC Lavalin a repris son cours, et toutes les parties ont déposé leur mémoire des faits et du droit. Les observations du Commissaire à l'information se sont limitées à la question de l'article 19 : il invitait la Cour d'appel fédérale à clarifier les questions soulevées par le fait que des tiers invoquent l'exception relative aux renseignements personnels, par exemple celle de savoir qui, des parties, doit assumer le fardeau de prouver qu'aucune exception ne s'applique à la communication de renseignements personnels si les documents en question en contenaient.

### **Questions en litige**

La principale question dont la Cour a été saisie en appel concernait l'applicabilité des alinéas 20(1)b), c) et d) de la Loi aux documents que le ministre avait l'intention de communiquer au demandeur. SNC Lavalin estime que la Cour fédérale a erré en concluant qu'il n'existait pas suffisamment de preuves pour appliquer ces exceptions. Le ministre considère pour sa part que le jugement de la Cour fédérale devait être confirmé. Quant au Commissaire à l'information, il a formulé des observations concernant uniquement l'article 19 : selon lui, l'appelante n'avait pas fait la preuve qu'il y avait d'autres renseignements personnels dans le document, outre ceux reconnus par la Cour fédérale.

### **Conclusions**

La Cour fédérale a conclu qu'un tiers habilité à formuler des observations en vertu de l'article 28 n'a pas le droit d'invoquer d'exception en vertu de l'article 19 de la Loi [par. 24]. SNC Lavalin ne pouvait pas s'appuyer sur l'exception obligatoire prévue à l'article 19 de la Loi pour répondre à l'avis reçu à cet égard en vertu de l'article 27 de la Loi [par. 27].

Malgré cette conclusion, la Cour fédérale a tenu compte des documents en cause, des éléments utiles de la définition de « renseignements personnels » et des principes d'interprétation fondamentaux de la *Loi sur l'accès à l'information* et s'est dite persuadée « qu'aucune autre exception afférente à l'article 19 de la Loi n'est justifiée à part celles qui ont été initialement proposées au nom des défendeurs (...) » [par. 27].

Quant à l'applicabilité de l'exception prévue à l'article 20, la Cour a appliqué l'analyse proposée dans *Air Atonabee Ltd. c. Canada (ministre des Transports)*,

---

27 F.T.R. 194. Elle s'est dite persuadée que « certaines pièces qu'on se propose de communiquer contiennent des renseignements de nature financière », que « la demanderesse tient pour confidentiels certains renseignements qu'elle a fournis à l'ACDI » et « qu'elle [les] a toujours considérés comme tels ».

La Cour n'a cependant pas estimé que les renseignements étaient confidentiels selon une norme objective. L'exception prévue à l'alinéa 20(1)b ne s'appliquait donc pas [par. 35].

Quant à l'exception prévue à l'alinéa 20(1)c), la Cour a conclu que les preuves fournies par la demanderesse étaient trop spéculatives pour attester le risque vraisemblable de perte financière et de préjudice concurrentiel si les documents étaient communiqués [par. 36].

Enfin, concernant l'applicabilité de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)d), la Cour a également estimé que les preuves fournies ne suffisaient pas à attester que la communication des documents risquait vraisemblablement de compromettre la position de la demanderesse dans le cadre de négociations contractuelles ou autres [par. 37-38]. La Cour a conclu que la demanderesse ne s'était pas acquittée du fardeau de la preuve pour obtenir l'application de l'exception prévue à l'article 20 et a rejeté la requête [par. 39-40].

### **Issue de l'affaire**

La demande a été rejetée. SNC Lavalin a fait appel du jugement.

### **Mesures prises/prévues**

L'audition de l'appel sera inscrite sous peu au calendrier.



# Modifications et propositions législatives et réglementaires à la *Loi sur l'accès à l'information*

## A. Modifications touchant la Loi

### (i) Modifications suite à la promulgation de la *Loi fédérale sur la responsabilité*

Le projet de loi C-2 du gouvernement, la *Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation* (la *Loi fédérale sur la responsabilité*), a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006 [Lois du Canada (2006), ch. 9] et cause ou causera les modifications suivantes :

ARTICLE	DESCRIPTION
<b>Sanction royale: 12 décembre 2006</b>	
<b>3</b>	Définitions Ministre désigné Responsable d'institution fédérale Document
<b>3.2</b>	Désignation d'un ministre
<b>22.1</b>	Exception pour les vérifications internes
<b>31</b>	Plainte écrite : délai
<b>35(2)c)</b>	(version française seulement) Présenter des observations
<b>36(3)</b>	Preuve dans d'autres procédures
<b>54(1)(2)(4)</b>	Nomination du Commissaire à l'information
<b>58(2)</b>	(version française seulement) Assistance technique
<b>59(2)</b>	Affaires internationales et défense
<b>70(c.1)(1.1)</b>	Responsabilités du ministre désigné
<b>72.1</b>	Rapport sur les dépenses
<b>77(1)i)</b>	Règlements : Critères pour l'Annexe I

ARTICLE	DESCRIPTION
<b>1<sup>er</sup> mars 2007</b>	
<b>3.01</b>	Précisions : sociétés d'État
<b>21(1)b)</b>	Avis, etc.
<b>21(2)b)</b>	Décisions
<b>47(2)</b>	Autorisation de dénoncer des infractions
<b>63(2)</b>	Dénonciation autorisée
<b>1<sup>er</sup> avril 2007</b>	
<b>16.1</b>	Exceptions pour : le vérificateur général du Canada, le commissaire aux langues officielles du Canada, le Commissaire à l'information, et la Commissaire à la protection de la vie privée.
<b>16.3</b>	Exception pour le Directeur général des élections
<b>18b)d)</b>	Intérêts économiques du Canada
<b>15 avril 2007</b>	
<b>16.4</b>	Exception pour le commissaire à l'intégrité du secteur public
<b>16.5</b>	Exception pour les documents reliés à la <i>Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles</i>
<b>1<sup>er</sup> septembre 2007</b>	
<b>3</b>	Définition institution fédérale
<b>3.1</b>	Précision : information relative à l'administration générale
<b>4(2.1)</b>	Responsable de l'institution: devoir d'assistance et en temps utile
<b>18.1</b>	Exceptions spécifiques pour certaines sociétés d'État
<b>20.1</b>	Exception spécifique : l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public
<b>20.2</b>	Exception spécifique : l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada
<b>20.4</b>	Exception spécifique : la corporation du Centre national des Arts
<b>68.1</b>	Exclusion spécifique : la Société Radio-Canada
<b>68.2</b>	Exclusion spécifique : Énergie atomique du Canada, limitée
<b>77(1)a)a.1)</b>	Règlements : format

---

## **(ii) Modifications suite à la promulgation d'autres Lois**

Le projet de loi C-34 du gouvernement, la *Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique*, a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006 (Lois du Canada (2006), ch. 10) et entrera en vigueur au moment de la proclamation. Il prévoit l'adjonction suivante :

Ajoute l'alinéa 13(3)e) à la Loi :

e) du conseil de la première nation participante, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique*.

Modifie l'alinéa 8(2)f) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

f) communication aux termes d'accords ou d'ententes conclus d'une part entre le gouvernement Canada ou l'un de ses organismes et, d'autre part, le gouvernement d'une province ou d'un État étranger, une organisation internationale d'États ou de gouvernements, le conseil de la première nation de Westbank, le conseil de la première nation participante — au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique* — ou l'un de leurs organismes, en vue de l'application des lois ou pour la tenue d'enquêtes licites;

Ajoute l'alinéa 8(7)e) la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

e) du conseil de la première nation participante, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la compétence des premières nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique*.

## **B. Modifications proposées à la *Loi sur l'accès à l'information***

### **(i) Modifications proposées suite au projet de loi C-12**

Le projet de loi C-12 du gouvernement (projet C-78 à la dernière session), la *Loi concernant la gestion des urgences et modifiant et abrogeant certaines lois* (il a été accepté en première lecture par le Sénat le 11 décembre 2006 et a fait l'objet d'un débat en deuxième lecture le 1er mars 2007), propose de modifier les articles suivants de la Loi :

Ajoute au paragraphe 20(1) :

b.1) des renseignements qui, d'une part, sont fournis à titre confidentiel à une institution fédérale par un tiers en vue de l'élaboration, de la mise à jour, de la

---

mise à l'essai ou de la mise en œuvre par celle-ci de plans de gestion des urgences au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des urgences* et, d'autre part, portent sur la vulnérabilité des bâtiments ou autres ouvrages de ce tiers, ou de ses réseaux ou systèmes, y compris ses réseaux ou systèmes informatiques ou de communication, ou sur les méthodes employées pour leur protection [article 8].

Modifie le paragraphe 20(6) :

(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document qui contient les renseignements visés à l'un ou l'autre des alinéas (1)*b*) à *d*) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé ou la sécurité publiques ou la protection de l'environnement; ces raisons doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à la sécurité de ses ouvrages, réseaux ou systèmes, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations — contractuelles ou autres — qu'il mène [paragraphe 8(2)].

Modifie le paragraphe 27(1) :

27.(1) Le responsable d'une institution fédérale qui a l'intention de communiquer un document fait tous les efforts raisonnables pour donner au tiers intéressé, dans les trente jours suivant la réception de la demande, avis écrit de celle-ci ainsi que de son intention, si le document contient ou s'il est, selon lui, susceptible de contenir des secrets industriels du tiers, des renseignements visés aux alinéas 20(1)*b*) ou *b.1*) qui ont été fournis par le tiers ou des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement, selon lui, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)*c*) ou *d*) [article 9].

Modifie l'alinéa 35(2)*c*) :

(c) un tiers, s'il est possible de le joindre sans difficultés, dans le cas où le Commissaire à l'information a l'intention de recommander, aux termes du paragraphe 37(1), la communication de tout ou partie d'un document qui contient ou est, selon lui, susceptible de contenir des secrets industriels du tiers, des renseignements visés aux alinéas 20(1)*b*) ou *b.1*) qui ont été fournis par le tiers ou des renseignements dont la communication risquerait, selon lui, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)*c*) ou *d*) [article 10].

---

L'article 12 du projet de loi C-12 prévoit une modification de coordination avec le projet de loi C-2, comme suit :

En cas de sanction du projet de loi C-2, déposé au cours de la 1<sup>re</sup> session de la 39<sup>e</sup> législature et intitulé *Loi fédérale sur la responsabilité* (l'« autre loi »), à la date d'entrée en vigueur de l'article 1 de la présente loi ou à celle, si elle est postérieure, de l'article 154 de l'autre loi, l'alinéa 35(2)c) de la version française de la *Loi sur l'accès à l'information* est remplacé par ce qui suit :

c) un tiers, s'il est possible de le joindre sans difficultés, dans le cas où le Commissaire à l'information a l'intention de recommander, aux termes du paragraphe 37(1), la communication de tout ou partie d'un document qui contient ou est, selon lui, susceptible de contenir des secrets industriels du tiers, des renseignements visés aux alinéas 20(1)b) ou b.1) qui ont été fournis par le tiers ou des renseignements dont la communication risquerait, selon lui, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)c) ou d).

## **(ii) Modifications proposées suite au projet de loi S-223**

Le projet de loi S-223 du Sénat, la *Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information* (il a été accepté en première lecture le 15 février 2007 et a fait l'objet d'une deuxième lecture le 1er mars 2007), propose ce qui suit:

Modifie le paragraphe 16.1 (1) de la Loi:

16.1(1) Sont tenus de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés ou obtenus par eux ou pour leur compte dans le cadre de tout examen, enquête ou vérification fait par eux ou sous leur autorité :

- a) le vérificateur général du Canada;
- b) le commissaire aux langues officielles du Canada;
- c) le Commissaire à l'information;
- d) le Commissaire à la protection de la vie privée.

(2) Toutefois, aucun des responsables d'une institution fédérale mentionnés à l'un des alinéas (1)a) à d) ne peut s'autoriser du paragraphe (1) pour refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés par lui ou pour son compte dans le cadre de toute enquête ou vérification faite par lui ou sous son autorité une fois que l'enquête ou la vérification et toute instance afférente sont terminées [article 1].



---

Modifie le paragraphe 22.1 (2) :

(2) Toutefois, il ne peut s'autoriser du paragraphe (1) pour refuser de communiquer tout rapport préliminaire d'une vérification interne d'une institution fédérale, ou tout document de travail se rapportant à la vérification, si le rapport définitif a été publié ou si aucun rapport définitif n'a été remis à l'institution dans les deux ans qui suivent la date du début de la vérification [article 2].

Ajoute l'article 26.1 :

**26.1** Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, le responsable d'une institution fédérale peut communiquer tout ou partie d'un document assujéti à la présente loi s'il conclut que l'intérêt public justifie nettement les pertes, atteintes ou préjudices qui peuvent en résulter. Toutefois, le responsable ne peut communiquer aucun renseignement relatif à la sécurité nationale en vertu du présent article [article 3].

### **(iii) Modifications proposées suite au projet de loi S-216**

Le projet de loi d'intérêt privé S-216 du Sénat, la *Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada*, a fait l'objet d'une deuxième lecture et été renvoyé à un comité (Peuples autochtones) le 13 décembre 2006. Le Comité s'est réuni les 27 et 28 février 2007. Le projet de loi propose la modification de l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* par l'adjonction suivante au paragraphe 8(6) :

e) soit une première nation reconnue, au sens de la *Loi sur la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des premières nations*.

## **C. Modifications aux annexes I et II**

### **(i) Institutions ajoutées à l'annexe I**

Les institutions suivantes ont été ajoutées à l'annexe I :

- Bureau du directeur des poursuites pénales / Office of the Director of Public Prosecutions [article 129 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*]
- Société d'atténuation des répercussions du projet gazier Mackenzie / Corporation for the Mitigation of Mackenzie Gas Project Impacts [article 210 de la *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 2 mai 2006*, L.C. (2006), ch. 4, entré en vigueur le 10 novembre 2006; TR/2006-0132]

- 
- Bureau de l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires / Office of the Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund [DORS/2006-0217; 21 septembre 2006]
  - Secrétariat de la Commission des nominations publiques / Public Appointments Commission Secretariat [DORS/2006-70; 17 mai 2006]
  - Conseil de gestion financière des premières nations / First Nations Financial Management Board; Institut de la statistique des premières nations / First Nations Statistical Institute; Commission de la fiscalité des premières nations / First Nations Tax Commission [article 147 de la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*; L.C. (2005), ch. 9, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006; TR/2006-0059]
  - Agence canadienne de contrôle de la procréation assistée / Assisted Human Reproduction Agency of Canada [article 72 de la *Loi sur la procréation assistée*, L.C. (2004), ch. 2; entré en vigueur le 12 janvier 2006; TR/2005/42]
  - Commission canadienne du blé / Canadian Wheat Board
  - Fondation Asie-Pacifique du Canada / Asia-Pacific Foundation of Canada
  - Fondation canadienne pour l'innovation / Canada Foundation for Innovation
  - Fondation du Canada pour l'appui technologique au développement durable / Canada Foundation for Sustainable Development Technology
  - Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire / Canada Millennium Scholarship Foundation
  - La Fondation Pierre-Elliott-Trudeau / The Pierre Elliott Trudeau Foundation
  - Bureau du vérificateur général du Canada / Office of the Auditor General of Canada
  - Bureau du directeur général des élections / Office of the Chief Electoral Officer
  - Commissariat aux langues officielles / Office of the Commissioner of Official Languages
  - Commissariat à l'information / Office of the Information Commissioner
  - Commissariat à la protection de la vie privée / Office of the Privacy Commissioner
- [articles 165 à 171 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*]

- 
- Commissariat à l'intégrité du secteur public / Office of the Public Sector Integrity Commissioner; Greffe du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles / Registry of the Public Servants Disclosure Protection Tribunal [article 221 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*]
  - Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations / The Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims [article 78 de la *Loi sur le règlement des revendications particulières*, L.C. (2003), ch. 23]

## **(ii) Institutions modifiées par suppression à l'annexe I**

L'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information* a été modifiée par la suppression de ce qui suit :

- Centre canadien des armes à feu / Canadian Firearms Centre [DORS/2006-99; 17 mai 2006; le programme a été transféré à la GRC]
- Bureau du directeur des lobbyists et adjonction / Office of the Registrar of Lobbyists : Commissariat au lobbying / Office of the Commissioner of Lobbying [articles 90 et 91 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*]

Puisque la *Loi fédérale sur la responsabilité* prévoit une nouvelle définition « d'institution gouvernementale », lorsque cette disposition entrera en vigueur le 1er septembre 2007, les sociétés d'État et leurs filiales en propriété exclusive seront supprimées de l'annexe I, car elles seront incluses dans la partie b) de la définition.

## **(iii) Modifications à l'annexe II**

Les modifications suivantes ont été apportées à l'annexe II :

- Ajout : *Loi sur le développement des exportations* / *Export Development Act* et un renvoi correspondant à l'article 24.3 [articles 172 et 179 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*]

L'article 24.3 prévoit que tous les renseignements obtenus au sujet d'un client sont confidentiels et ne doivent pas être communiqués sauf pour l'administration ou l'exécution de la Loi, dans le cadre de poursuites en raison d'une infraction ou au ministre du Revenu national aux fins de l'administration ou de l'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou de la *Loi de la taxe d'accise*, ou avec le consentement de l'intéressé.

- 
- Modification : Suppression de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre / Softwood Lumber Products Export Charge Act* et du renvoi correspondant à l'article 20 et remplacement par la *Loi de 2006 sur les droits d'exportation de produits de bois d'œuvre / Softwood Lumber Products Export Charge Act, 2006* et d'un renvoi correspondant à l'article 84 [Articles 118 et 119 de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvres, L.C. (2006), ch. 13*, entrés en vigueur ou réputés être entrés en vigueur le 12 octobre 2006]

L'article 84 prévoit que les renseignements, de quelque sorte que ce soit et sous quelque forme que ce soit, concernant une ou plusieurs personnes, qui ont été obtenus par ou pour le ministre aux fins de la présente Loi, ainsi que les renseignements tirés de ces renseignements, ne doivent pas être communiqués. Il existe des exceptions, par exemple pour l'administration ou l'exécution de la présente Loi ou d'autres lois, comme la *Loi sur les douanes*, dans le cadre de poursuites au criminel ou d'une action en justice aux termes d'un accord commercial international, lorsque le ministre peut fournir aux personnes compétentes des renseignements confidentiels concernant un risque imminent de blessure ou de décès pour une personne, ou lorsque l'intéressé y consent. De plus, nonobstant toute autre loi du Parlement ou autre, aucun fonctionnaire ne peut être tenu, relativement à une action en justice, de donner ou de produire des éléments de preuve concernant des renseignements confidentiels.

- Modification : article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, apparaissant déjà à l'annexe II

L'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été modifié pour permettre à l'Agence du revenu du Canada de communiquer au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, à la Gendarmerie royale du Canada et au Service canadien de renseignement de sécurité des renseignements sur les organisations caritatives soupçonnées de participer à des activités de financement du terrorisme. Les modifications apportées à l'article 241 prévoient qu'un fonctionnaire peut révéler certains renseignements dans certaines circonstances aux fins de l'administration et de l'exécution de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* [*Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence, L.C. (2006), ch. 12; entrée en vigueur le 10 février 2007; TR/2007-18*]

- Ajout : la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations / First Nations Fiscal and Statistical Management Act* et d'un renvoi correspondant à l'article 108 [article 148 de la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations; L.C. (2005), ch. 9; entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006; TR/2006-0059*]

---

L'article 108 prévoit que les déclarations d'une personne identifiable ne doivent être examinées que par des personnes employées par l'Institut ou dans certaines circonstances, par exemple dans le cadre d'une poursuite judiciaire ou conformément à une entente conclue aux termes de l'article 106. De plus, le statisticien en chef des Premières nations peut autoriser la communication de certains renseignements précis.

- Modification : article 17 de la *Loi sur la statistique* apparaissant déjà à l'annexe II

La *Loi modifiant la Loi sur la statistique* (L.C. (2005), ch. 31) est entrée en vigueur au moment où elle a reçu la sanction royale, le 29 juin 2005. Un article est ajouté à la Loi, changement qui affecte l'article 17 :

**18.1** (1) Les articles 17 et 18 cessent de s'appliquer aux renseignements contenus dans les relevés de tout recensement de la population fait entre 1910 et 2005 quatre-vingt-douze ans après la tenue du recensement.

(2) La même règle s'applique à l'égard de tout recensement de la population fait en 2006 ou par la suite, mais seulement si la personne visée par les renseignements consent, lors du recensement, à ce que ceux-ci cessent d'être protégés quatre-vingt-douze ans plus tard.

(3) Lorsque les articles 17 et 18 cessent de s'appliquer aux renseignements visés aux paragraphes (1) et (2), ceux-ci sont placés sous la garde et la responsabilité de Bibliothèque et Archives du Canada.

Rappelons qu'un examen obligatoire est prévu concernant l'application et le fonctionnement du paragraphe 18.1(2) [article 2].

- Ajout : *Loi électorale du Canada / Canada Elections Act* et renvoi correspondant à l'article 540 [article 172.01 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*]

L'article 540 prévoit qu'aucun document électoral ni aucun document ayant trait à l'inscription au Registre des électeurs ne peut être inspecté ou produit à moins d'une ordonnance judiciaire. Il y a deux exceptions à cette règle : l'inspection dans le cadre d'une enquête en vertu de l'article 510 et une poursuite en raison d'une infraction à la Loi.

- 
- Ajout : *Loi sur le règlement des revendications particulières / Specific Claims Resolution Act* et renvoi correspondant à l'article 38 et aux paragraphes 62(2) et 75(2) [article 79 de la *Loi sur le règlement des revendications particulières*; L.C. (2003), ch. 23]

L'article 38 et les paragraphes 62(2) et 75(2) prévoient que les renseignements concernant une revendication particulière ne peuvent pas être communiqués, à moins que les parties à la revendication y consentent, que les audiences doivent être publiques si nécessaire et que la Commission ou le Tribunal peuvent prendre les mesures qu'ils jugent utiles pour protéger les documents confidentiels dans certaines circonstances.

## D. Modifications proposées aux annexes I et II

Dans la législation devant le Parlement, on propose que les institutions suivantes soient ajoutées à l'annexe I :

- Office des pêches du Canada / Canada Fisheries Tribunal [article 216 du projet de loi C-45, la *Loi concernant le développement durable des pêches dans les eaux côtières et les eaux intérieures du Canada*, qui a fait l'objet d'une deuxième lecture le 23 février 2007]
- Directeur du Registre des implants mammaires / Registrar of the Breast Implant Registry [article 19 du projet de loi C-312, la *Loi prévoyant l'établissement et la tenue d'un registre national des implants mammaires*, qui a fait l'objet d'une première lecture le 29 mai 2006]

Les modifications suivantes sont proposées à l'annexe II :

- Remplacement de la mention aux « paragraphes 4.79(1) et 6.5(5) » en regard de la mention « *Loi sur l'aéronautique* » par la mention « paragraphe 4.79(1), aux articles 5.392 et 5.393, aux paragraphes 5.394(2), 5.397(2), 6.5(5), 22(2) et 24.1(4) et à l'article 24.7 » [Projet de loi d'intérêt public C-6 du gouvernement, la *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et d'autres lois en conséquence*; le projet de loi a été renvoyé au Comité des transports, de l'infrastructure et des collectivités le 7 novembre 2006]

Les nouvelles dispositions proposées prévoient que, si le détenteur d'un document d'aviation canadien a un système de gestion doté d'une procédure exigeant de ses employés (ou les y incitant) qu'ils lui révèlent tout fait ou circonstance pouvant représenter un danger pour la sécurité des activités aéronautiques, ces renseignements sont confidentiels, et le ministre ne doit pas les communiquer, à moins de circonstances particulières. De plus, si l'utilisateur d'un aéronef a un système de gestion doté d'un processus de collecte, d'analyse

---

et d'utilisation de l'information provenant d'un enregistreur de données de vol, tous les renseignements recueillis dans le cadre de ce processus qui sont confiés au ministre ou qui sont communiqués en vertu d'une entente relative à ce processus sont confidentiels, et le ministre ne doit pas les communiquer ou y donner accès sauf dans certaines circonstances. Par ailleurs, tous les renseignements enregistrés à bord sont confidentiels et ne doivent pas être communiqués.

- Modification : article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, déjà à l'annexe II

D'après une modification proposée à l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [projet de loi C-33 du gouvernement, la *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, dont des modifications concernant les organismes d'investissement étranger et les fiducies de non résidents et prévoyant l'expression bijuridiques des dispositions de la Loi*. Le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture le 22 novembre 2006], le ministre du Patrimoine canadien peut communiquer des renseignements sur les contribuables à l'égard d'un certificat canadien de production cinématographique ou magnétoscopique à certaines personnes, par exemple des employés dont le mandat est, entre autres, de faciliter la production cinématographique ou magnétoscopique dans le cadre de l'administration ou de l'exécution du programme.

- Ajout : *Loi de 2001 sur l'accise / Excise Act, 2001* et d'un renvoi correspondant à l'article 211. [article 134 du projet de loi C-40 du gouvernement, la *Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise, la Loi de 2001 sur l'accise, la Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien et d'autres lois en conséquence*. Le projet de loi a fait l'objet d'une deuxième lecture le 30 janvier 2007 et a été renvoyé à un comité (le Comité des finances)].

Selon l'article 211, les renseignements obtenus en vertu de la Loi ne peuvent être communiqués sauf dans certaines circonstances, par exemple dans le cadre de l'administration et de l'exécution de la Loi, à certains fonctionnaires pour l'exécution de diverses lois ou avec le consentement de l'intéressé.

- Ajout : *Loi sur le Registre des implants mammaires / Breast Implant Registry Act* et d'un renvoi correspondant à l'article 11 [article 20 du projet de loi C-312 d'initiative parlementaire, la *Loi prévoyant l'établissement et la tenue d'un registre national des implants mammaires*]. Le projet de loi a fait l'objet d'une première lecture le 29 mai 2006.

L'article 11 prévoit que les renseignements contenus dans le Registre ne peuvent être communiqués qu'avec le consentement de l'intéressée, qui doit être informée de la raison pour laquelle son consentement est sollicité. Le directeur du registre peut communiquer des renseignements dans le cadre de l'exécution

---

de la Loi, pour l'administration du régime d'assurance maladie ou dans le cadre de procédures disciplinaires. Il est aussi possible de communiquer des renseignements ne permettant pas d'identifier de personnes à des fins scientifiques et statistiques ou lorsque la communication est nécessaire si la santé de la personne est en danger.

## **E. Modifications au Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales**

L'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (*Loi sur l'accès à l'information*) est modifiée par l'ajout des éléments suivants en ordre numérique (TR/2006-112, en vigueur le 21 septembre 2006) :

Article	Colonne I Institution fédérale	Colonne II Poste
71.1	Bureau de l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires	Administrateur

La partie de l'article 71 de l'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (*Loi sur l'accès à l'information*) se trouvant dans la colonne II est remplacé par ce qui suit :  
(TR/2006-114, en vigueur le 21 septembre 2006)

Article	Colonne I Institution fédérale	Colonne II Poste
71	...	Président



L'annexe du Décret est modifiée par l'ajout des éléments suivants en ordre numérique :

Article	Colonne I Institution fédérale	Colonne II Poste
47.001	Office gwich'in des terres et des eaux	Président
47.002	Office gwich'in d'aménagement territorial	Président
52.01	Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie	Président
52.02	Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie	Président
71.1	Tribunal des droits de surface du Nunavut	Président
71.2	Office des eaux du Nunavut	Président
91.31	Office des terres et des eaux du Sahtu	Président
91.32	Office d'aménagement territorial du Sahtu	Président
104.2	Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon	Président
104.3	Office des droits de surface du Yukon	Président

L'article 20 de l'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales, (*Loi sur l'accès à l'information*) est abrogé (TR/2006-65, en vigueur le 3 mai 2006).

L'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (*Loi sur l'accès à l'information*) est modifiée par l'ajout des éléments suivants en ordre numérique (TR/2006-20, en vigueur le 22 février 2006) :

Article	Colonne I Institution fédérale	Colonne II Poste
84.01	Secrétariat de la Commission des nominations publiques	Directeur exécutif

---

L'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (*Loi sur l'accès à l'information*) est modifiée par l'ajout des éléments suivants en ordre numérique (TR/2006-13, en vigueur le 22 février 2006) :

Article	Colonne I Institution fédérale	Colonne II Poste
75.21	Bureau du directeur des lobbyistes	Directeur

L'article 34.2 de l'annexe du Décret sur la désignation des responsables d'institutions fédérales (*Loi sur l'accès à l'information*) est abrogé.



# Les Services intégrés

Les Services intégrés fournissent des services financiers, de gestion des ressources humaines, de gestion de l'information et de technologie de l'information et des services administratifs généraux à l'appui des activités du Commissariat à l'information. Ils supervisent également les systèmes de contrôle et de responsabilisation en matière de gestion.

Au cours de l'année visée par le présent rapport, les Services intégrés ont pris des mesures pour l'établissement d'une capacité interne de vérification et d'un plan d'action en vue d'assumer leurs nouvelles responsabilités aux termes de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

## La vérification interne

Les responsabilités et pouvoirs conférés au Conseil du Trésor du Canada par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, modifiée par la *Loi fédérale sur la responsabilité*, portent désormais sur toutes les affaires relatives à la vérification interne de l'administration publique fédérale.

La nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la vérification interne (la Politique) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006. Son application progressive s'étendra du 1<sup>er</sup> avril 2006 au 1<sup>er</sup> avril 2009. L'objectif de la Politique est de consolider la responsabilisation, la gestion des risques, la gestion des ressources et la bonne gouvernance dans le secteur public en réorganisant et en soutenant la vérification interne à l'échelle fédérale.

En vertu de la Politique, le Commissaire à l'information, pour la première fois, doit créer une fonction de vérification interne, former un comité de vérification indépendant, nommer un directeur de la vérification et approuver un plan de vérification interne. Il se conformera à ces exigences.

Le Commissariat est donc en train d'élaborer une présentation au Conseil du Trésor pour obtenir des fonds supplémentaires à cet égard.

## Respect de la *Loi fédérale sur la responsabilité*

Le 22 février 2007, le Commissariat à l'information a été informé par le président du Conseil du Trésor du Canada qu'il serait, au même titre que les autres hauts fonctionnaires du Parlement, assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à partir du 1<sup>er</sup> avril 2007.

---

Les conditions juridiques et opérationnelles nécessaires à l'application des deux lois ont été instaurées. Un coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels a été désigné, et il est investi de tous les pouvoirs délégués dont il a besoin pour répondre aux demandes de communication.

Par ailleurs, le Commissariat a instauré une procédure selon laquelle les plaintes déposées en vertu de la Loi contre le Commissaire à l'information peuvent faire l'objet d'une enquête indépendante. C'est l'honorable Peter Corey, ancien juge à la Cour suprême du Canada, qui assumera ce rôle.

Dans le cadre de la mise en œuvre des deux lois, le Commissariat sera également assujéti à la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives Canada*. Des dispositions sont prises pour répondre aux besoins du bibliothécaire et archiviste national en matière de gestion de l'information. Les banques de renseignements personnels du Commissariat sont en cours d'inscription auprès du Conseil du Trésor.

## Rendement financier et tableaux

Les tableaux suivants résument des renseignements financiers sous les rubriques suivantes :

- **Budget principal des dépenses** – Budget du Commissariat selon le Budget principal des dépenses de 2006-2007.
- **Dépenses prévues** – Dépenses prévues au début de l'exercice selon le Rapport sur les plans et priorités pour 2006-2007.
- **Dépenses autorisées** – Pour l'exercice 2006-2007, la colonne « Dépenses autorisées » renvoie aux autorisations obtenues au cours de l'exercice ainsi que les fonds reçus au titre de Budget supplémentaire des dépenses;
- **Dépenses réelles** – La colonne des « Dépenses réelles » fait référence à ce qui est imprimé dans les Comptes publics du Canada pour le même exercice financier.

Veuillez noter que, pour chacun des quatre tableaux suivants, les données de 2006-2007 pour les Dépenses autorisées et les Dépenses réelles n'incluent pas les rajustements finales de fin d'année.

**Tableau 1 : Dépenses prévues et dépenses réelles (y compris les ETP)**

Ce tableau propose une comparaison entre le budget principal des dépenses, les dépenses prévues, les dépenses autorisées et les dépenses réelles pour le dernier exercice, ainsi que des données chronologiques sur les dépenses réelles.

(en milliers de \$)	Dépenses réelles 2004-2005	Dépenses réelles 2005-2006	2006-2007			
			Budget principal des dépenses	Dépenses prévues	Dépenses autorisées	Dépenses réelles
Évaluer, enquêter, examiner, faire appliquer la loi et fournir des conseils	5 556	5 891	8 181	8 181	8 270	6 652
<b>Total</b>	<b>5 556</b>	<b>5 891</b>	<b>8 181</b>	<b>8 181</b>	<b>8 270</b>	<b>6 652</b>
Plus : Coût des services obtenus gratuitement	882	831	1 137	1 137	1 137	820
<b>Total des dépenses</b>	<b>6 438</b>	<b>6 722</b>	<b>9 318</b>	<b>9 318</b>	<b>9 407</b>	<b>7 472</b>
<b>Équivalents temps plein</b>	<b>52</b>	<b>53</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>78</b>	<b>54</b>

**Tableau 2 : Ressources par activité de programme**

Le tableau suivant fournit des renseignements sur l'utilisation des ressources au cours du dernier exercice.

(en milliers de \$) Activité de programme	2006-2007	
	Budget	
	Fonctionnement	Total
Évaluer, enquêter, examiner, faire appliquer la loi et fournir des conseils		
Budget principal des dépenses	8 181	8 181
<i>Total des dépenses prévues</i>	<i>8 181</i>	<i>8 181</i>
Total des dépenses autorisées	8 270	8 270
<i>Total des dépenses réelles</i>	<i>6 652</i>	<i>6 652</i>
<b>Total</b>		
Budget principal des dépenses	8 181	8 181
<i>Total des dépenses autorisées</i>	<i>8 181</i>	<i>8 181</i>
Total des dépenses prévues	8 270	8 270
<i>Total des dépenses réelles</i>	<i>6 652</i>	<i>6 652</i>

**Tableau 3 : Dépenses votées et dépenses législatives**

Ce tableau explique comment le Parlement vote des ressources à l'intention du Commissariat. Il est à peu près identique au tableau récapitulatif qui apparaît dans le Budget principal des dépenses. Les ressources sont présentées sous cette forme au Parlement. Celui-ci approuve les crédits votés, et les renseignements requis par la Loi sont fournis à titre informatif.

(en milliers de \$)		2006-2007			
Poste voté ou législatif	Libellé tronqué pour le poste voté ou législatif	Budget principal des dépenses	Dépenses prévues	Dépenses autorisées	Dépenses réelles
40 (S)	Dépenses de fonctionnement	7 188	7 188	7 277	5 917
	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	993	993	993	735
<b>Total</b>		<b>8 181</b>	<b>8 181</b>	<b>8 270</b>	<b>6 652</b>

**Tableau 4 : Services reçus à titre gracieux**

Ce tableau indique les dépenses réelles pour les services reçus à titre gratuit par le Commissariat.

(en milliers de \$)	2006-2007
Locaux fournis par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	430
Contributions payées par le Conseil du Trésor du Canada couvrant la quote-part de l'employeur des primes d'assurance des employés	303
Services de vérification du Bureau du vérificateur général du Canada	87
<b>Total des services reçus gratuitement en 2006-2007</b>	<b>820</b>