



CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

**DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION POUR LE
RAPPORT INTERNE DU MINISTÈRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE
INTERNATIONAL INTITULÉ "AFGHANISTAN 2006:
BONNE GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE ET
DROITS DE LA PERSONNE"**

**Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique**

Le président

Paul Szabo, député

Avril 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**DEMANDE D'ACCÈS À L'INFORMATION POUR LE
RAPPORT INTERNE DU MINISTÈRE DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COMMERCE
INTERNATIONAL INTITULÉ "AFGHANISTAN 2006:
BONNE GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE ET
DROITS DE LA PERSONNE"**

**Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique**

Le président

Paul Szabo, député

Avril 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

PRÉSIDENT

Paul Szabo

VICE-PRÉSIDENTS

Pat Martin

David Tilson

MEMBRES

Dean Del Mastro

Sukh Dhaliwal

Russ Hiebert

L'hon. Charles Hubbard

Carole Lavallée

Richard Nadeau

Glen Douglas Pearson

David Van Kesteren

Mike Wallace

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Harold Albrecht

Omar Alghabra

Barry Devolin

Paul Dewar

Cheryl Gallant

L'hon. John Godfrey

Derek Lee

David McGuinty

John Maloney

Christian Ouellet

L'hon. Jim Peterson

Scott Reid

Jean-Yves Roy

Bruce Stanton

Alan Tonks

Robert Vincent

L'hon. Byron Wilfert

Tom Wappel

GREFFIER DU COMITÉ

Richard Rumas

Bibliothèque du Parlement

Service d'information et de recherche parlementaires

Kristen Douglas, Analyste; Nancy Holmes, Analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la demande d'accès à l'information pour le rapport interne du ministère des Affaires étrangères et Commerce international intitulé "Afghanistan 2006: Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne " et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION.....	1
LES TÉMOIGNAGES	4
LE PROBLÈME.....	7
NOS CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	8
ANNEXE : CHRONOLOGIE	13
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	17
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	19
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	21
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	23

RAPPORT SUR LES DEMANDES D'ACCÈS À L'INFORMATION CONCERNANT LE RAPPORT INTITULÉ *AFGHANISTAN 2006 : BONNE GOUVERNANCE, DÉMOCRATIE ET DROITS DE LA PERSONNE*

INTRODUCTION

Au cours de la première session de la 39^e législature, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes a entrepris une étude sur quatre demandes d'accès à l'information concernant un rapport interne du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) intitulé *Afghanistan 2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne*. Ces demandes, soumises en janvier et en mars 2007 en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI), visaient à obtenir de l'information sur les droits de la personne en Afghanistan, à une époque où les Forces canadiennes étaient engagées dans le conflit qui faisait rage dans ce pays et où cela suscitait de vives préoccupations au sein de la population canadienne. Devant l'inquiétude soulevée par les médias au sujet de la piètre réponse faite par le MAECI aux demandes d'information présentées en avril et mai 2007 en vertu de la LAI, le Comité a décidé de tenir une série de réunions pour se pencher sur la question.

LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

La *Loi sur l'accès à l'information*, en vigueur depuis 1983, donne aux Canadiens un droit général prévu par la loi à l'égard de l'information enregistrée sous quelque forme que ce soit et relevant des institutions gouvernementales fédérales. Toute personne peut déposer une demande d'accès à certains renseignements et, à moins que l'information demandée ne soit visée par des exceptions particulières et limitées, la Loi prévoit la divulgation de l'information dans des délais prescrits. Les exceptions sont énoncées dans la *Loi* et, en général, elles concernent la vie personnelle, le secret commercial, la sécurité nationale ou tout autre renseignement obtenu à titre confidentiel aux fins d'élaboration des politiques. Les documents confidentiels du Cabinet sont également exclus du champ d'application de la Loi.

Le régime actuel des exceptions à la LAI comprend deux catégories d'exceptions : les exceptions de catégorie et les exceptions fondées sur le préjudice probable. Les exceptions de catégorie s'appliquent quand les renseignements tombent dans la catégorie décrite dans l'exception. Elles supposent, ou il a été précédemment déterminé au moyen d'un mécanisme quelconque, que l'information est intrinsèquement délicate et que sa

divulgaration entraînerait systématiquement un tort ou un préjudice¹. Pour les exceptions fondées sur le préjudice probable, il faut démontrer l'existence d'un préjudice avant de pouvoir réclamer l'exception². Les exceptions peuvent être obligatoires ou discrétionnaires. Dans le premier cas, le responsable d'une institution gouvernementale est tenu d'appliquer l'exception alors que dans le second cas, il peut décider de divulguer ou non l'information, même s'il y a risque de préjudice.

L'article 10 de la LAI impose au responsable d'une institution gouvernementale qui refuse l'accès d'informer le demandeur, en termes généraux, des dispositions précises de la Loi sur lesquelles se fonde le refus ou sur lesquelles il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait (les institutions ne sont pas tenues de confirmer l'existence d'un document contenant de l'information pouvant faire l'objet d'une exception)³. Une institution doit prélever les parties de documents visées par des exceptions et donner accès au reste⁴.

Le commissaire à l'information, Robert Marleau, a fait remarquer qu'une modification à la LAI prévue dans la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR), qui a été adoptée en décembre 2006 et qui est entrée en vigueur en septembre 2007, pourrait contribuer à améliorer la façon dont les ministères traitent les demandes d'accès en vertu de la LAI.

Les amendements que le Parlement a apportés à la loi au paragraphe 4(2.1), qui seront en vigueur en septembre prochain seulement, ajoutent maintenant une obligation supplémentaire d'offrir un service, c'est-à-dire a duty to assist, en anglais, et, en français, d'offrir toute assistance raisonnable pour répondre aux demandes des citoyens.
(31 mai 2007)

Le nouveau paragraphe oblige les dirigeants des institutions gouvernementales à déployer tous les efforts raisonnables pour aider les personnes à présenter leur demande, répondre aux demandes d'une manière exacte et complète et, conformément au règlement, fournir un accès rapide aux dossiers dans le format demandé.

1 L'article 13, assurant la protection des renseignements obtenus à titre confidentiel d'autres gouvernements, et le paragraphe 21(1), traitant des avis ou recommandations au gouvernement, offrent des exemples d'exceptions de catégorie.

2 L'article 14, sur les renseignements dont la divulgation pourrait porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales, l'article 17; visant les renseignements dont la divulgation risquerait de nuire à la sécurité des individus; les alinéas 18b), c) et d), sur les renseignements dont la communication risquerait de nuire ou de porter préjudice aux intérêts économiques du Canada, et l'article 15, sur les renseignements dont la divulgation risquerait de porter préjudice à la conduite des affaires internationales ou à la défense du Canada, fournissent des exemples d'exceptions fondées sur le préjudice probable.

3 Dans *Viennau c. Canada*, 1988 3 F.C. 336, la Cour fédérale a statué qu'il n'est pas nécessaire de préciser, dans le document communiqué, les numéros des articles applicables en regard des suppressions, en ajoutant cependant que cette pratique était fort louable et conforme aux objectifs fondamentaux de la Loi et qu'elle devrait être maintenue.

4 Commissaire à l'information du Canada, *Réponse au rapport du groupe d'étude de l'accès à l'information : Rapport spécial au Parlement*, 2002, p. 69.

Au cours de leur témoignage, Jim Alexander, dirigeant principal adjoint de l'information, et Donald Lemieux, directeur exécutif de la Division de l'information et de la protection des renseignements personnels, ont expliqué le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) dans la mise en œuvre de la LAI au sein du gouvernement fédéral. Le SCT soutient le président du Conseil du Trésor en élaborant des politiques et des lignes directrices régissant l'application de la Loi, et en assurant la formation continue des agents des services d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels (AIPRP). La politique et les lignes directrices du SCT sont regroupées dans un volumineux manuel sur lequel s'appuient les agents de l'AIPRP dans l'exercice de leurs fonctions. Le Comité a constaté avec intérêt qu'il est précisé, à la page 2 du manuel, aux parties 2 à 4, que l'agent de l'AIPRP, lorsqu'il traite une demande exprimée en termes généraux, doit communiquer avec l'auteur de la demande pour obtenir des précisions sur la nature de la demande et fournir de l'assistance.

Au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, lorsque le Cabinet du ministre veut obtenir une copie des documents qui seront communiqués dans le cadre de la procédure, un code d'alerte « CMAE, CMAE/CMCT ou CMCT » est indiqué. Les alertes figurent sur une liste des nouvelles demandes de communication reçues par le Ministère, qui est distribuée chaque semaine. Les représentants du MAECI ont indiqué au Comité que les documents visés par une alerte CMAE, qui font l'objet d'une demande de communication, sont examinés par le Cabinet du ministre avant d'être transmis à l'auteur de la demande. Si les documents en question sont édités, alors le Cabinet du ministre ne reçoit que la version éditée. Aux membres du Comité qui ont dit craindre que cette pratique n'aboutisse à une certaine ingérence politique dans le processus de traitement des demandes d'accès, des représentants du MAECI ont fait observer que l'attribution d'un code d'alerte CMAE ne survient qu'à la fin du travail d'édition et n'a aucune incidence sur l'analyse des possibilités d'application d'une exception en vertu de la LAI. Ce serait, semble-t-il, une pratique relativement courante au MAECI⁵, ainsi que dans d'autres ministères, qui aurait pour but de tenir le ministre au courant des sujets qui pourraient être soulevés au cours de la Période des questions, par exemple, ou à l'occasion des mêlées de presse, ce qui exclurait donc toute manifestation d'ingérence politique.

L'auteur d'une demande de communication aux termes de la LAI, qui n'est pas heureux du temps que l'on met à répondre à sa demande ou du contenu de la réponse, peut adresser une plainte au commissaire à l'information du Canada, lequel est investi de vastes pouvoirs d'enquête sur tout aspect du traitement d'une demande d'accès effectué par une institution gouvernementale. Le commissaire à l'information a aussi le pouvoir d'exiger que l'information demandée soit soumise à un examen dans sa forme originale, c'est-à-dire avant censure, dans le but de déterminer si une exception s'imposait.

5 Au cours des huit premiers mois de 2006-2007, 43 % des demandes d'accès reçues par le MAECI étaient assorties d'une alerte CMAE. Commissariat à l'information du Canada, rapports annuels, fiches de rendement 2006-2007, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada, à <http://www.infocom.gc.ca/reports/Cards/2006-2007/dfait-f.asp>.

Selon le témoignage du commissaire à l'information du 26 avril 2007, lorsque le commissaire fait enquête sur l'application d'une exception discrétionnaire, par exemple aux termes du paragraphe 15(1) de la LAI, il demande au responsable de l'institution gouvernementale concerné de lui expliquer les facteurs (les pour et les contre) qu'il a pris en considération avant d'exercer son pouvoir discrétionnaire. Il évalue ensuite la justesse de ces facteurs et si on leur a accordé le poids qu'ils méritent. Lorsqu'il s'agit d'une exception fondée sur le préjudice probable, le commissaire tâche également de s'assurer que les craintes de préjudice, advenant la divulgation de l'information, sont raisonnablement fondées.

Dans son rôle de protecteur du citoyen, le commissaire peut seulement faire des recommandations aux institutions gouvernementales. Si l'une de celles-ci refuse de divulguer de l'information comme il le recommande, il doit s'adresser à la Cour fédérale, avec le consentement de l'auteur de la demande, ou conseiller à ce dernier de le faire lui-même, pour obtenir un examen judiciaire.

LES TÉMOIGNAGES

Dans son quatrième rapport, le Sous-comité du programme et de la procédure fait la recommandation suivante :

Que le Comité commence son étude du rapport interne du ministère des Affaires étrangères intitulé *Afghanistan 2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne* concernant les demandes qui sont présentées relativement à ce document aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, en invitant les personnes suivantes à comparaître à la séance du jeudi 17 mai 2007 — Jeff Esau, le professeur Amir Attaran et Jocelyne Sabourin, du ministère des Affaires étrangères — et que le greffier du Comité demande une copie de la version censurée du rapport au ministère des Affaires étrangères.

Ce rapport a été approuvé, et l'étude a débuté le 17 mai 2007 par la comparution de Jeff Esau, journaliste pigiste, et Amir Attaran, professeur à l'Université d'Ottawa. Les deux témoins ont affirmé avoir présenté une demande d'accès en vertu de la LAI relativement à un rapport sur les droits de la personne en Afghanistan⁶.

M. Esau a présenté une première demande au MAECI en mars 2007, dans le but d'obtenir « un exemplaire du rapport annuel ou semi-annuel du MAECI pour l'exercice 2005-2006 (ou 2006-2007, s'il y en avait un), portant sur le respect des droits de la personne dans les différents pays du monde ».

6 En fait, les témoins ont soumis en tout quatre demandes. Le Ministère a attribué les numéros 466 et 649 à celles du professeur Attaran, et 604 et 605 à celles de M. Esau.

Cinq jours plus tard, le Ministère lui a répondu, dans une lettre signée au nom de Jocelyne Sabourin, directrice responsable de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels : « Sachez que le Canada ne produit pas de rapport annuel sur les droits de la personne semblable à ceux qui sont produits, par exemple, par les États-Unis ou le Royaume-Uni. Il n'existe donc pas de tel rapport sur le respect des droits de la personne dans d'autres pays. »

Par la suite, au cours d'un échange de courriels avec le bureau de M^{me} Sabourin, M. Esau a pris soin de clarifier sa demande parce qu'il avait l'impression qu'il existait bel et bien un document que le Ministère refusait de produire.

Pressentant que ce document ne lui serait jamais communiqué, M. Esau a profité de l'occasion pour demander « un exemplaire de la plus récente évaluation faite par le MAECI des pratiques en matière de droits de la personne et du respect de ces droits en Afghanistan ».

En réponse à cette requête, le MAECI a informé M. Esau qu'il avait demandé une prolongation de 90 jours du délai de production du rapport, ce qui portait la date de production bien après la parution dans les journaux d'extraits « édités » ou censurés du rapport. M. Esau a donc décidé de porter plainte auprès du commissaire à l'information le 26 avril 2007, conformément à la procédure établie dans la LAI, accusant le MAECI d'avoir refusé de lui communiquer les documents demandés et d'avoir sciemment et faussement affirmé que ces documents n'existaient pas. Il a fini par recevoir un exemplaire édité du rapport après sa comparution devant le Comité, le 17 mai.

Le professeur Attaran a présenté sa demande d'accès à l'information le 24 janvier 2007; il voulait obtenir des exemplaires des rapports sur les droits de la personne en Afghanistan et aux États-Unis. Le 5 février, le MAECI lui a répondu qu'il recevrait les rapports dans les 30 jours, mais le délai n'a pas été respecté. Le 29 mars, le professeur Attaran a soumis une seconde demande d'accès, en précisant le titre du document. Le 4 avril, suivant la procédure établie dans la LAI, il a déposé une plainte auprès du commissaire à l'information à propos de sa demande du 24 janvier, demeurée sans réponse même si les délais prévus par la Loi étaient échus⁷. Dans la semaine qui a suivi, il a été informé à plusieurs reprises par le Ministère qu'on était en train de réviser et de préparer les documents en vue de leur communication. Le 23 avril 2007, il a reçu les rapports de 2002, 2003, 2004, 2005 et 2006 sur l'Afghanistan. Il a informé le Comité qu'il n'avait pas reçu le rapport sur les États-Unis, qu'il avait également demandé.

7 Si le Ministère avait l'intention d'annoncer une prolongation du délai en février, on aurait omis, par mégarde, d'envoyer la lettre à cet effet selon la chronologie des événements fournie par le Ministère (voir à l'Annexe les indications fournies concernant le 28 février 2007).

Dans le rapport envoyé au professeur Attaran, de nombreuses parties du texte étaient censurées, la plupart du temps avec la mention que le Ministère s'appuyait sur le paragraphe 15(1) de la LAI pour justifier leur non-divulgation⁸. Dans son témoignage devant le Comité, le professeur Attaran s'est plaint de l'édition du rapport, mentionnant que « les parties expurgées étaient très nombreuses » et qu'il y avait eu « violation *prima facie* de l'alinéa 67.1c) de la LAI », lequel interdit à quiconque de cacher un dossier « dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu » par la Loi.

Le Comité a entendu des fonctionnaires du MAECI, dont Lillian Thomsen, directrice générale du Bureau des services exécutifs, et Jocelyne Sabourin, directrice responsable de la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. D'entrée de jeu, M^{me} Thomsen a admis « qu'au cours des dernières années, la conformité globale du ministère à ses obligations en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* a été régulièrement inférieure aux normes, selon les conclusions du commissaire à l'information énoncées dans ses "fiches de rendement" et dans son rapport annuel au Parlement (29 mai 2007) ». Elle a ajouté que le rendement du ministère s'était considérablement amélioré depuis la mise en œuvre d'un plan d'action en 2006.

M^{me} Sabourin a expliqué au Comité qu'à titre d'autorité responsable déléguée du MAECI en vertu de la LAI, elle avait le pouvoir de décider quelles parties du rapport *Afghanistan 2006* devaient être censurées, ajoutant qu'elle prenait ses décisions sur les recommandations de son personnel. M^{me} Sabourin a également répondu aux questions des membres du Comité sur la manière dont les demandes de MM. Esau et Attaran ont été traitées par le Ministère. Il semble que la demande initiale de M. Esau ait été rejetée parce que les fonctionnaires ont compris qu'il cherchait un rapport international regroupant des chapitres sur différents pays et n'ont pas songé à lui offrir les rapports par pays individuel⁹. Lorsque M. Esau a communiqué une seconde fois avec le Ministère pour préciser sa demande, il avait déjà déposé sa deuxième demande concernant le rapport sur l'Afghanistan.

À propos de la demande de M. Attaran, M^{me} Sabourin a déclaré :

Je souhaite confirmer, aux fins du compte rendu, qu'il n'y aucune tendance à vouloir cacher des éléments des rapports sur les droits de la personne en Afghanistan. La demande a été reçue par mon bureau et a été examinée; nous avons cherché, obtenu et traité les dossiers, conformément aux dispositions de la Loi. Il est vrai que nous n'avons

8 Dans certains cas, les paragraphes 13(1) et 21(1) ont également été invoqués. Le paragraphe 15(1) de la Loi autorise le chef d'une institution gouvernementale à refuser de communiquer un dossier, ou une partie d'un dossier, lorsqu'il est raisonnable de croire qu'il pourrait porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou à la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles.

9 La directrice responsable de la Direction des affaires humanitaires, de l'égalité des sexes, de la santé et de la population, a affirmé dans son témoignage avoir répondu « que le Canada ne produisait par de rapport sur la situation générale des droits de la personne dans le monde » parce qu'elle a eu « l'impression que le demandeur était bien informé ». 19 juin 2007.

pas respecté l'échéance. Comme je l'ai dit, je suis vraiment désolée du fait que nous n'ayons pas respecté l'échéance. Oui, nos activités étaient paralysées, mais nous avons continué le traitement. Au bout du compte, le 23 avril, nous lui avons fourni une réponse sur les rapports portant sur l'Afghanistan et nous lui avons dit que le rapport américain n'existe pas. Nous avons effectué des recherches, et ce document n'existe pas au sein du ministère. (29 mai 2007)

Durant son témoignage, M^{me} Sabourin a été incapable de fournir au Comité les renseignements chronologiques détaillés qu'il demandait au sujet des quatre demandes présentées aux termes de la LAI parce que, a-t-elle précisé, elle n'avait pas les dossiers « à sa portée ». Certains membres du Comité ont eu l'impression que sa réponse entravait leurs efforts pour clarifier le cours des événements qui ont mené à la controverse. Ils ont déploré le fait que des hauts fonctionnaires comme M^{mes} Thomsen et Sabourin se présentent devant un comité de la Chambre des communes pour discuter d'un dossier ou d'une question sans notes, sans documents ni chronologie des événements à l'étude. Ils ont donc demandé à M^{me} Sabourin des détails chronologiques concernant chacune des quatre demandes. L'annexe du présent document résume l'information fournie par le Ministère faisant état des événements les plus importants.

Ont également comparu devant le Comité le commissaire à l'information, Robert Marleau et Daniel Brunet, son directeur des Services juridiques, ainsi que Robert Walsh, légiste et conseiller parlementaire, et Denis Kratchanov du ministère de la Justice. Le commissaire à l'information a confirmé les propos des fonctionnaires du MAECI selon lesquels la conformité du Ministère avec la LAI s'était améliorée au cours de la dernière année.

La situation s'est sensiblement améliorée cette année. Dans mon rapport annuel déposé cette semaine, la note accordée au ministère est passée de F à D. Cela ne semble peut-être pas beaucoup, mais le taux de demandes de traitement en retard est passé de 60 p. 100 à 17,2 p. 100. (31 mai 2007)

Le Comité a aussi entendu le témoignage du sous-ministre du MAECI, Leonard Edwards, et de plusieurs autres fonctionnaires du Ministère, dont la directrice responsable de la Direction des droits de la personne, de l'égalité entre les sexes, de la santé et de la population, le bureau de première responsabilité pour trois des quatre demandes examinées par le Comité. Dans son témoignage, M. Edwards a réitéré les conclusions du commissaire Marleau en réponse à la plainte déposée par le professeur Attaran, à savoir que, malgré son retard à répondre à la demande, le MAECI n'a pas caché de dossiers de manière à violer un droit d'accès conféré en vertu de l'article 67.1 de la LAI.

LE PROBLÈME

Les témoins qui s'étaient vu refuser leur demande d'accès ont donné leur avis quant aux raisons de l'incapacité du MAECI à respecter les délais prévus dans la LAI. Selon le professeur Attaran, il existe un problème systémique au sein du gouvernement fédéral en ce qui concerne la communication d'information au sujet de l'Afghanistan.

M. Esau a confirmé qu'il avait entendu dire que l'information sur l'Afghanistan, la torture et les détenus causait un certain « malaise » au sein du gouvernement fédéral. Il a également laissé entendre que l'une des causes du problème est la réticence naturelle de la part des auteurs de documents gouvernementaux à communiquer ces documents, faute bien souvent de pouvoir faire la différence entre l'importance de ceux-ci et le besoin de confidentialité.

M. Esau a clairement expliqué qu'il s'agissait, à son avis, d'un problème d'interaction entre les agents de l'AIPRP et le personnel des ministères en possession des documents :

Je sais d'expérience que le service de l'AIPRP dans une institution fédérale cherche à tout prix à répondre au vœu de celui qui fait une demande. Dans la quasi-totalité des cas que je connais, le rôle du service est de communiquer les documents demandés. Il veut servir ses clients. La difficulté, la dynamique que j'ai observée à la Défense nationale et dans d'autres institutions fédérales — surtout les grandes, celles qui sont très visibles — c'est que les responsables de l'AIPRP doivent s'adresser à ceux qui, au ministère, détiennent les dossiers. Les obtenir de ceux qui les créent ou les détiennent est quelque chose de très difficile pour un agent de l'AIPRP. (17 mai 2007)

Comme l'a fait savoir M. Esau dans son témoignage, la capacité des agents de l'AIPRP à obtenir de leur ministère les documents demandés afin de les communiquer au demandeur dépend également de la manière dont l'information est stockée au ministère et de la facilité à la retrouver pour répondre à une demande.

NOS CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Malgré un important consensus entre les membres à la fin de leur étude, on ne peut pas dire qu'il y avait unanimité. L'enquête du Comité a, à tout le moins, révélé l'incapacité d'un ministère à respecter les délais prescrits par la LAI, un problème qui a été amplement démontré et que le MAECI s'efforce de corriger. Certains membres du Comité étaient aussi convaincus de l'existence d'un malaise que suscitent au sein du gouvernement les documents portant sur des sujets délicats comme l'Afghanistan, la torture et les détenus. Tous ont convenu que les dispositions de la LAI, du moins celles concernant les délais de traitement, n'avaient pas été respectées dans le cas des demandes présentées par Jeff Esau et Amir Attaran en vue d'obtenir le rapport *Afghanistan 2006*.

Malgré quelques divergences d'opinion, les membres du Comité se sont entendus sur certaines mesures à prendre pour éviter que le problème se reproduise. Le Comité a entendu peu de témoignages sur la manière d'améliorer le rendement du Ministère ou de toute autre institution gouvernementale à l'égard de la LAI. Il présente néanmoins les recommandations qui suivent, fruits de son étude et de l'intérêt de longue date qu'il porte à la réforme de la LAI.

1. Le Comité réclame depuis longtemps la présentation, par le gouvernement du Canada, d'une nouvelle Loi sur l'accès à l'information. Cette étude a confirmé les informations qu'avaient les membres du Comité et les inquiétudes qu'ils entretenaient à l'égard du piètre rendement de certains ministères fédéraux en ce qui a trait à l'application de la LAI, un problème que les rapports annuels du commissaire à l'information avaient déjà bien mis en évidence. Presque depuis sa création, le Comité s'intéresse à la réforme de la législation concernant l'accès à l'information. Il a adopté au cours des ans des motions et des rapports, dont son premier rapport à la première session de la 39^e législature, priant le ministre de la Justice de rédiger un avant-projet de loi sur le sujet, aux fins d'étude.

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement présente une nouvelle Loi sur l'accès à l'information et qu'il s'inspire, au moment de sa rédaction, du contenu du présent rapport ainsi que d'autres rapports du Comité.

2. Lorsque la directrice responsable de la Direction des droits de la personne du ministère des Affaires étrangères a reçu de M. Esau une demande d'accès à un rapport général sur la situation des droits de la personne dans différents pays, elle a cru, à tort, qu'il cherchait un document comportant de multiples chapitres et a répondu à l'agent de l'AIPRP qu'un tel document n'existait pas. Si elle avait parlé à M. Esau, ce dernier aurait probablement compris la nature du malentendu et aurait précisé qu'il cherchait un rapport sur l'Afghanistan. Le fait qu'un agent de l'AIPRP, même hautement expérimenté et compétent, ait servi d'intermédiaire a compliqué les choses, et la demande n'a pas été traitée rapidement. Comme il est mentionné précédemment, la politique et les directives sur l'accès à l'information sont regroupées dans un volumineux manuel dont se servent les agents de l'AIPRP dans l'exercice de leurs fonctions. Dans le cas qui nous occupe, il est clair que les fonctionnaires ne se sont pas efficacement acquittés de leur responsabilité, énoncée à la page 2 du manuel, aux parties 2-4, qui consiste à communiquer au besoin avec le demandeur pour préciser la nature de la demande et lui proposer de l'aide. Cette controverse aurait pu être évitée en grande partie si les fonctionnaires avaient mieux fait leur travail à cet égard, surtout dans le cas de la première demande de M. Esau. Il y aurait peut-être lieu d'exiger que les agents de l'AIPRP, lorsqu'ils traitent une demande provenant d'une personne bien renseignée et qui sait pertinemment que le document existe, demandent au spécialiste en la matière du bureau concerné de communiquer directement avec cette personne.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor mette à jour la politique et les lignes directrices concernant l'accès à l'information pour mieux éviter les malentendus entre les demandeurs et les agents de l'AIPRP ou le personnel des ministères concernés.

3. La formation des agents et des coordonnateurs de l'AIPRP est abordée dans un certain nombre de rapports sur la réforme de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les coordonnateurs de l'AIPRP devraient être tenus de suivre une formation approfondie et être accrédités en fonction de normes nationales. Une des priorités de l'actuel commissaire à l'information est de persuader le Conseil du Trésor, en tant qu'employeur fédéral, d'appuyer le Programme de certificat sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels offert par l'Université de l'Alberta, et de reconnaître de nouvelles normes nationales de recrutement et de nouvelles politiques d'avancement pour les agents de l'AIPRP. Le commissaire a établi le parallèle suivant pour le Comité :

Le gouvernement du Canada, le Conseil du Trésor, ont établi des normes pour le recrutement des vérificateurs internes. Ils établissent les normes pour le recrutement des agents financiers pour lesquels une accréditation est exigée. Je pense qu'il faudrait faire de même pour les coordonnateurs de l'accès à l'information, afin qu'un sous-ministre qui reçoit un rapport du bureau de son coordonnateur qui indique que l'information doit être communiquée, puisse examiner ce rapport avec la même confiance que s'il le recevait d'un agent financier supérieur ou d'un vérificateur interne. (26 avril 2007)

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement exige que tous les coordonnateurs de l'AIPRP reçoivent une formation approfondie, comme celle offerte dans le cadre du Programme de certificat sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels de l'Université de l'Alberta, ou une formation compatible avec le programme de l'AIPRP, qu'ils soient accrédités en fonction de normes nationales et que tous les programmes de formation soient offerts dans les deux langues officielles.

4. La création d'une nouvelle fonction d'aide aux demandeurs dans la LAI, par le biais de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, contribuera peut-être à améliorer l'accès à l'information dans des cas comme ceux que l'on vient de voir. Le paragraphe 4(2.1) de la Loi oblige les responsables d'une institution gouvernementale à faire tous les efforts raisonnables pour aider les demandeurs

et leur fournir l'accès aux documents en temps opportun. Cette nouvelle fonction ajoutera aux obligations du gouvernement et nécessitera l'établissement de nouvelles lignes directrices pour aider les fonctionnaires à s'en acquitter.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse de nouvelles lignes directrices pour aider les fonctionnaires à s'acquitter de leur nouvelle fonction d'aide aux demandeurs, prévue au paragraphe 4(2.1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

5. Comme il était indiqué précédemment, certains membres du Comité étaient très mécontents de la qualité de l'aide fournie par Lillian Thomsen et Jocelyne Sabourin lors de leur comparution devant le Comité à titre de représentantes du MAECI. Ils en avaient particulièrement contre le fait que ces témoins n'étaient pas préparées pour rencontrer le Comité et avaient négligé d'apporter avec elles le moindre document pertinent. Il existe un guide pour les sous-ministres et les fonctionnaires fédéraux qui sont appelés à témoigner devant des comités parlementaires. Conformément à l'article 16.4 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, les sous-ministres, maintenant reconnus comme des administrateurs des comptes de leur ministère aux termes de cette Loi, ont l'obligation légale de comparaître devant les comités du Sénat et de la Chambre des communes et de répondre à des questions dans leurs domaines de responsabilités de gestion énoncés à l'article 16.4 de la LFR. D'après le document intitulé « Administrateur des comptes : Lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, *et leur comparution devant les comités parlementaires* », apparaissant dans le site Web du Bureau du Conseil privé, l'administrateur des comptes est censé être fin prêt à discuter des questions pertinentes au moment de comparaître devant un comité parlementaire. Il lui est permis de se faire accompagner de fonctionnaires, mais le moins possible et, autant que faire se peut, le rôle de ces derniers doit se limiter à celui de ressources pour l'administrateur, plutôt que de témoins. Les fonctionnaires présents doivent néanmoins être bien préparés, au cas où ils seraient appelés à répondre à des questions. À la lumière de ce qui s'est passé au cours de sa rencontre avec les fonctionnaires du MAECI, le Comité pense que le Bureau du Conseil privé devrait clarifier ou exposer dans le détail ces lignes directrices aux sous-ministres et aux fonctionnaires de l'État, afin de leur rappeler la nécessité de bien se préparer en vue de leurs comparutions devant des comités parlementaires, y compris d'apporter avec eux tous les documents pertinents auxquels ils pourraient avoir à se reporter.

Recommandation 5

Le Comité recommande que le Bureau du Conseil privé modifie son document intitulé « Administrateur des comptes : Lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires », et qu'il prenne toutes les autres mesures nécessaires pour s'assurer que les sous-ministres et les autres fonctionnaires soient toujours fin prêts au moment de comparaître devant les comités parlementaires, et notamment qu'ils aient avec eux tous les documents pertinents auxquels ils pourraient avoir à se reporter durant leur comparution.

ANNEXE

CHRONOLOGIE

Le tableau suivant a été établi à partir de documents fournis au Comité par des représentants du MAECI. Il énumère, dans l'ordre chronologique, les principaux événements liés aux quatre demandes d'accès à l'information déposées concernant le rapport *Afghanistan 2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne*.

Date	Action
29 janvier 2007	La demande 466 (Attaran) parvient à la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (DCP) du MAECI.
16 février 2007	Josée Lessard du Cabinet du ministre demande à voir les documents que l'on compte diffuser; DCP/Serge Lebel attribue un code d'alerte CMAE à la demande dans le système de suivi des communications.
28 février 2007	Par mégarde, l'ébauche de la lettre informant le requérant de la prorogation n'a pas été envoyée à celui-ci. (Habituellement, les lettres de ce type sont signées par le chef d'équipe, mais la DCP était en pleine réorganisation, et la lettre n'a pas été envoyée à la suite d'un malentendu entre l'analyste et le chef d'équipe de la DCP.) L'original est encore au dossier.
1 ^{er} mars 2007	La demande 466 est classée comme un refus présumé (LATE).
13 mars 2007	La demande 604 (Esau) parvient à la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du MAECI.
22 mars 2007	Une réponse est envoyée à M. Esau concernant sa demande 605 : <i>Nous vous informons par la présente que le Canada ne produit pas de rapport annuel sur les droits de la personne comme ceux que publient les Américains ou les Britanniques, par exemple. Il n'existe donc aucun rapport sur la situation des droits de la personne dans des pays étrangers.</i>
29 mars 2007	La demande 649 (Attaran) parvient à la Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.
4 avril 2007	Le professeur Attaran informe la DCP qu'il dépose une plainte auprès du commissaire à l'information du Canada (CIC) pour retard à répondre à la demande 466. Il prétend également que l'information est retenue pour des raisons politiques.

Date	Action
5 avril 2007	<p>Réception d'un courriel de M. Esau concernant la demande 605 :</p> <p><i>Je viens de recevoir la réponse que vous m'avez fait parvenir [...]. Je fais une recherche sur les droits de la personne pour un article pour le Globe and Mail et j'ai appris, par d'autres sources, que le MAECI produit des rapports sur les droits de la personne. Je veux simplement confirmer la position du MAECI à ce sujet — soit qu'IL N'EXISTE PAS de rapports sur les droits de la personne — et que le MAECI n'a pas interprété ma demande d'une manière indûment étroite [...] Si jamais ces dossiers existent, mais que je n'ai pas utilisé le titre exact du rapport, veuillez m'en informer.</i></p>
5 avril 2007	<p>La DCP fait suivre à M. Esau un courriel de l'analyste de l'AIPRP concernant la demande 605 :</p> <p><i>[...]. En autant que je sache, nous avons déjà répondu à votre demande, telle que formulée. Toutefois, si la demande a été mal interprétée ou s'il y a eu un malentendu au sujet du document demandé, veuillez me fournir plus de renseignements et je me chargerai de les transmettre à la direction responsable.</i></p>
5 avril 2007	<p>La DCP reçoit un courriel de M. Esau concernant la demande 605 :</p> <p><i>J'ai peut-être voulu être trop précis — dans la sincère intention de faciliter les choses — en utilisant les termes « annuels ou semestriels ». [...] Je suppose que, chaque année, un rapport sur « l'état du monde » est établi pour le Ministère, pour les partis politiques intéressés ou pour le Parlement, un rapport faisant état des progrès accomplis et des problèmes dans le domaine des droits de la personne dans divers pays du monde. Je croyais que cette évaluation comprenait une section (un chapitre ou un résumé) intitulée « Afghanistan-2006 : Bonne gouvernance, démocratie et droits de la personne », et que d'autres sections ou parties, par exemple, portaient sur la Chine, la Russie, l'Iran ou tout autre pays. J'ignorais qu'il existait une Direction des droits de la personne au MAECI. Cette direction ne présente-t-elle pas des rapports périodiques de ses opinions, préoccupations, conclusions à l'intention des décideurs? [...]</i></p>
10 avril 2007	<p>La directrice responsable de la Direction des droits de la personne (GHH) reconfirme par courriel que le MAECI ne produit pas de rapports « annuels » ou « semestriels » sur le rendement de pays étrangers en matière de droits de la personne, comme le font les Américains et les Britanniques. La Direction produit des rapports concernant des situations susceptibles de survenir dans différents pays (p. ex. en Afghanistan ou en Haïti). Si le demandeur le souhaite, la Direction tentera de localiser chaque rapport, mais cette</p>

Date	Action
	recherche prendra des « centaines » d'heures. La DCP a transféré cette information par courriel à M. Esau (concernant la demande 605).
11 avril 2007	<p>M. Esau envoie un courriel demandant à l'analyste de la DCP de confirmer les principaux points mentionnés au sujet de la demande 605 pour qu'il les fasse parvenir à son rédacteur en chef :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Le MAECI ne produit pas de rapports annuels ou semestriels résumant les tendances ou les conclusions en matière des droits de la personne dans différents pays du monde.</i> 2. <i>Le MAECI ne produit que des rapports sur des situations ponctuelles. Ces rapports portent sur un pays à la fois.</i> 3. <i>Il faudrait plus d'une centaine d'heures de recherche pour localiser les rapports individuels produits au cours de la dernière année.</i>
11 avril 2007	L'analyste de la DCP envoie un courriel au demandeur confirmant l'exactitude de tous les points relatifs à la demande 605 et lui demande de préciser les pays qui l'intéressent afin de réduire le coût de la recherche. Le demandeur remercie l'analyste.
17 avril 2007	La directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin, envoie un courriel au professeur Attaran concernant la demande 466 et lui donne une date d'engagement et fait le point sur divers autres dossiers actifs.
17 avril 2007	L'ensemble des documents que l'on compte diffuser est acheminé au Cabinet du ministre/Alain Latulippe pour examen avant le 20 avril 2007.
17 avril 2007	La directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin, signe la lettre adressée au professeur Attaran concernant la demande 649, confirmant que ces dossiers sont en cours de traitement dans le cadre de sa demande précédente et que le rapport a été envoyé.
17 avril 2007	La directrice Jocelyne Sabourin envoie un courriel au professeur Attaran concernant la demande 649 ainsi qu'une copie électronique de la réponse qui lui a été envoyée par la poste.
23 avril 2007	La réponse à la demande 466 ainsi qu'un CD-ROM sont remis en main propre au professeur Attaran à 15 h. La lettre porte la signature de la directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin.
23 avril 2007	Le professeur Attaran demande par courriel à la directrice Jocelyne Sabourin que le MAECI repense à sa décision d'appliquer des exceptions concernant la demande 466.
24 avril 2007	Par courriel, la directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin, informe M. Attaran qu'elle réfléchira à l'application des dispositions de l'article 15 relativement à la demande 466.

Date	Action
24 avril 2007	Jocelyne Sabourin de la DCP envoie un courriel au professeur Attaran confirmant le maintien, par le MAECI, des exceptions concernant la demande 466.
25 avril 2007	Le <i>Globe and Mail</i> publie un article intitulé <i>What Ottawa doesn't want you to know (Ce qu'Ottawa ne veut pas que vous sachiez)</i> .
15 mai 2007	Une lettre est envoyée portant la signature de Jocelyne Sabourin de la DCP concernant la demande 604.
16 mai 2007	Le demandeur (Esau) appelle la DCP pour savoir où en est la demande 604.
16 mai 2007	<p>La réponse à la demande 604 est envoyée par la poste à M. Esau avec un CD portant le numéro A-2006-00466.</p> <p><i>Ce CD-Rom contient les dossiers que vous avez demandés ainsi que ceux des années 2002 à 2005. Veuillez noter que certains renseignements contenus dans les documents sont visés par des exceptions en vertu des paragraphes 13(1), 15(1), 17 et des alinéas 21(1)a) et 21(1)b) de la Loi.</i></p>
17 mai 2007	MM. Esau et Attaran comparaissent devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.
19 mai 2007	La directrice de la DCP, Jocelyne Sabourin, reçoit un appel du demandeur (Esau) au sujet de la demande 604; elle l'informe qu'une réponse a été envoyée par la poste et qu'il s'agit des mêmes renseignements et des mêmes exceptions que dans l'envoi précédent portant le numéro A-2006-00466. Elle l'invite à rappeler si jamais il ne recevait pas les documents pour qu'on les lui envoie à nouveau.
29 mai 2007	Jocelyne Sabourin et Lillian Thomsen comparaissent devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement présente une nouvelle Loi sur l'accès à l'information et qu'il s'inspire, au moment de sa rédaction, du contenu du présent rapport ainsi que d'autres rapports du Comité.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor mette à jour la politique et les lignes directrices concernant l'accès à l'information pour mieux éviter les malentendus entre les demandeurs et les agents de l'AIPRP ou le personnel des ministères concernés.

Recommandation 3

Le Comité recommande que le gouvernement exige que tous les coordonnateurs de l'AIPRP reçoivent une formation approfondie, comme celle offerte dans le cadre du Programme de certificat sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels de l'Université de l'Alberta, ou une formation compatible avec le programme de l'AIPRP, qu'ils soient accrédités en fonction de normes nationales et que tous les programmes de formation soient offerts dans les deux langues officielles.

Recommandation 4

Le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse de nouvelles lignes directrices pour aider les fonctionnaires à s'acquitter de leur nouvelle fonction d'aide aux demandeurs, prévue au paragraphe 4(2.1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Recommandation 5

Le Comité recommande que le Bureau du Conseil privé modifie son document intitulé « Administrateur des comptes : Lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires », et qu'il prenne toutes les autres mesures nécessaires pour s'assurer que les sous-ministres et les autres fonctionnaires soient toujours fin prêts au moment de comparaître devant les comités parlementaires, et notamment qu'ils aient avec eux tous les documents pertinents auxquels ils pourraient avoir à se reporter durant leur comparution.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
À titre personnel	2007/05/17	48
Amir Attaran Jeff Esau		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	2007/05/29	49
Jocelyne Sabourin, directrice, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels Lillian Thomsen, directrice générale, Direction générale des services exécutifs		
Chambre des communes	2007/05/31	50
Rob Walsh, légiste et conseiller parlementaire		
Commissariat à l'information du Canada		
Robert Marleau, commissaire à l'information Daniel Brunet, directeur, Services juridiques		
Ministère de la Justice	2007/06/05	51
Denis Kratchanov, directeur / avocat général, Droit à l'information et à la protection des renseignements personnels		
Secrétariat du Conseil du Trésor		
Jim Alexander, codirigeant principal de l'information, Direction du dirigeant principal de l'information Donald Lemieux, directeur exécutif, Politique de l'information de la protection des renseignements personnels et de la sécurité		

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Leonard Edwards, sous-ministre Francine Archambault, analyste principale d'aiprp, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels Gwyn Kutz, directrice, Direction des droits de la personne, égalité des sexes et population Jennifer Nixon, chef d'équipe d'aiprp, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels Gary Switzer, consultant d'aiprp, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels	2007/06/19	55

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et particuliers

Attaran, Amir

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la 1ère Session de la 39e Législature (séances nos 48, 49, 50, 51, 53, 55 and 56) est déposé.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la 2e Session de la 39e Législature (séances nos 21, 22 et 23) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Paul Szabo, député

