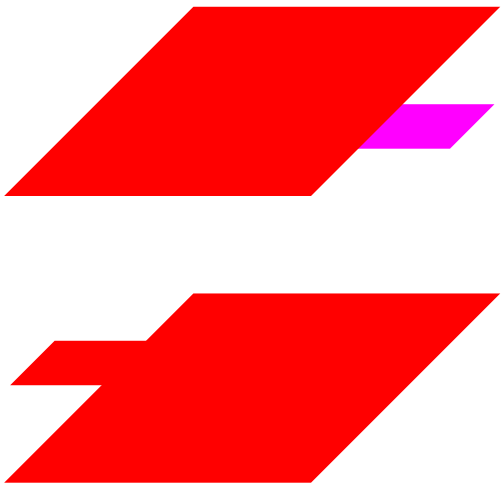
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada Secretariat
Canada

Examen de l'accès à l'information

Rapport au Parlement



© Sa Majesté le Roi du chef du Canada,
représenté par la présidente du Conseil du Trésor, 2022

Nº de catalogue BT22-273/2022F-PDF
ISBN 978-0-660-46632-3

Ce document est disponible sur le site Web du gouvernement du Canada à l'adresse www.canada.ca

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Table des matières

Message de la présidente du Conseil du Trésor 1

Sommaire 2

Introduction 4

Améliorer les services dispensés aux Canadiens 6

Renforcer la confiance et la transparence 22

Faire progresser la réconciliation avec les Autochtones 39

L'Accès à l'information à l'ère numérique 48

Conclusion 50

Annexe A – Liste des conclusions notées dans ce Rapport 52

Annexe B – Acronymes et glossaire 55

Message de la présidente du Conseil du Trésor

L'honorable Mona Fortier
Présidente du Conseil du Trésor

Je suis heureuse de présenter au Parlement le rapport du gouvernement du Canada préparé à l'issue de la révision de l'accès à l'information au Canada.

La *Loi sur l'accès à l'information* vise à accroître la responsabilisation et la transparence au sein des institutions fédérales du Canada. Elle est en place pour créer une société plus ouverte et démocratique en fournissant aux Canadiens des informations importantes et elle continue à promouvoir une mobilisation importante du public avec son gouvernement.

En 2019, le Parlement a déposé le projet de loi C-58, Loi modifiant la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et apportant des modifications en conséquence à d'autres lois, la première réforme majeure de cette loi depuis plus de 30 ans. Entre autres améliorations, ces modifications ont donné au Commissaire à l'information le pouvoir de rendre des ordonnances, ont ancré un système de divulgation proactive et elles ont établi la tenue régulière d'un examen de la *Loi.*

Ce rapport est le premier de ces examens. Il a bénéficié d'un processus de mobilisation ouvert, accessible et inclusif et des commentaires formulés par des Canadiens, des corps dirigeants et des organisations autochtones, des experts, des défenseurs de l'accès à l'information, des gouvernements provinciaux et territoriaux et les commissaires fédéraux à l'information et à la protection de la vie privée qui contribueront tous à façonner les prochaines étapes.

À la suite d'un examen de la loi, des politiques, des pratiques et des processus, le rapport décrit les principaux domaines d'intérêt pour atteindre trois principaux résultats stratégiques :

- Améliorer le service aux Canadiens au chapitre de l'accès à l'information
- Accroître la confiance et la transparence dans les institutions
- Faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones

Les secteurs abordés dans le rapport reconnaissent que l'ouverture, la transparence et la responsabilisation sont les principes directeurs du gouvernement du Canada. En tant que présidente du Conseil du Trésor, je m'engage à respecter ces principes et je vous invite à lire ce rapport.

Original signé par

L'honorable Mona Fortier, C.P., députée
Présidente du Conseil du Trésor

Sommaire

En 2020, le président du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) a entrepris un examen complet du régime fédéral d'accès à l'information (examen de l'AI). Cet examen portait notamment sur la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI), la façon dont l'information est publiée de manière proactive et la façon dont l'accès à l'information (AI) est généralement offert. Le SCT a consulté le public, la Commissaire à l'information du Canada et le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, les peuples et les organisations autochtones, les institutions fédérales assujetties à la LAI, ainsi que les provinces et les territoires pour obtenir des commentaires. L'équipe chargée de l'examen de l'accès à l'information a ensuite travaillé avec divers secteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du SCT, pour examiner les moyens d'améliorer le régime d'AI.

Le régime de la LAI fait face à des défis et à des possibilités similaires aux autres programmes et services du gouvernement du Canada. L'innovation numérique croissante a fait naître des attentes des utilisateurs en matière de prestation de services au moment opportun. Le gouvernement du Canada est déterminé à relever ces défis et à tirer parti de ces possibilités. L'Ambition numérique 2022 du Canada présente une vision et une stratégie ambitieuses pour continuer à utiliser l'innovation numérique et de la gestion des données et de l'information afin d'améliorer la prestation des services et les résultats pour les Canadiens.

En ce qui concerne la LAI, les utilisateurs veulent exercer leur droit d'accès pour recevoir des informations de haute qualité sans délais. Les institutions fédérales veulent avoir la capacité et les outils nécessaires pour répondre aux attentes des utilisateurs. L'examen de la LAI a révélé que la LAI n'est aussi bonne que les opérations et la gestion de l'information qui soutiennent son administration. L'administration générale de la loi a une incidence sur les utilisateurs qui exercent leur droit d'accès. Dans le cas des requérants autochtones, l'accès refusé peut être une justice refusée dans le cadre de la résolution de griefs historiques ou dans le cadre des efforts déployés aujourd'hui pour faire valoir des droits, des revendications ou des intérêts. Que ce soit de la part des utilisateurs de l'accès à l'information ou des institutions fédérales, la plus grande plainte concernant le régime d'accès à l'information est le manque de conformité à la loi. À ce titre, l'examen des améliorations à apporter à l'AI commence par les possibilités d'améliorer la mise en œuvre des parties 1 et 2 de la LAI, telles qu'énoncées dans le présent rapport.

Ces initiatives vont de la simplification du langage et de la clarification des processus dans la loi à l'élaboration de pratiques plus axées sur l'utilisateur et plus équitables, en passant par l'amélioration de la surveillance. Ces efforts seront également guidés par l'obligation du gouvernement du Canada de soutenir la mise en œuvre de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (la Loi sur la Déclaration des NU). La Loi sur la Déclaration des NU, qui a reçu la sanction royale le 21 juin 2021, prévoit que le gouvernement

du Canada, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, prenne toutes les mesures nécessaires afin que les lois du Canada soient compatibles avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la Déclaration des NU). Le gouvernement doit préparer et mette en œuvre un plan d'action pour atteindre les objectifs de la Déclaration des NU, et qu'il fasse état des progrès accomplis dans des rapports annuels au Parlement. Les lettres de mandat de 2021 demandaient aux ministres de mettre en œuvre la Loi sur la Déclaration des NU et à travailler avec les peuples autochtones pour faire progresser les droits des Autochtones. Le SCT a déployé des efforts concertés pour engager les peuples autochtones et tenir compte de leurs points de vue au cours de l'examen de la LAI, et continuera de soutenir un dialogue concernant des solutions dans l'avenir.

Le rapport mise sur les initiatives qui contribueront à la réalisation de trois buts :

- Améliorer le service aux Canadiens
- Accroître la confiance et la transparence dans les institutions
- Faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones

Le rapport souligne que les améliorations au régime de l'AI doivent être accompagnées de changements plus larges du système d'AI en matière de leadership, d'innovations technologiques, de formation et d'autres initiatives. La prestation des services d'accès à l'information se heurte à d'autres défis, plus importants, en dehors du bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP), tant au sein de l'institution que dans l'ensemble du gouvernement.

L'examen de l'accès à l'information a révélé que la gestion de l'information et des données est le principal point faible du régime d'accès à l'information. Lorsque l'information n'est pas bien gérée, il est difficile de la trouver, de la recueillir et de l'examiner dans son contexte, comme l'exige la LAI.

Il est important de noter que les améliorations apportées à la gestion de l'information et des données favoriseront la capacité d'automatiser les fonctions d'affaires essentielles. Les améliorations technologiques doivent toutefois être combinées à un souci d'excellence dans la prestation du droit à l'information des citoyens et à des initiatives visant à créer et à renforcer la communauté de l'AIPRP.

Introduction

La *Loi sur l'accès à l'information* (LAI), entrée en vigueur en 1983, donne aux citoyens canadiens, aux résidents permanents, ainsi qu'aux personnes physiques et morales présentes au Canada, le droit d'accéder aux documents relevant des institutions fédérales. Environ 265 institutions fédérales sont actuellement assujetties à la LAI. Le président du Conseil du Trésor est le ministre chargé d'appuyer l'administration globale de la Loi dans l'ensemble du gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne la gestion des documents aux fins de la Loi et de publier des directives et des lignes directrices, tandis que le ministre de la Justice est responsable de certaines dispositions relatives à son champ d'application.

La LAI a pour objet de renforcer la responsabilité et la transparence des institutions fédérales. Ce faisant, la LAI vise à promouvoir une société ouverte et démocratique et de permettre un débat public sur la conduite de ces institutions. Les politiques et les procédures qui favorisent la transparence et la responsabilisation du gouvernement complètent la LAI. La LAI est considérée comme étant de nature quasi-constitutionnelle, soutenant des droits clés tels que la liberté d'expression et la participation démocratique, qui sont des droits reflétés dans la *Charte des droits et libertés du Canada*. Avant 2019, la LAI n'avait pas fait l'objet de modifications importantes depuis 2006. En 2016, le gouvernement s'est engagé à réviser la LAI en deux phases. La première phase a permis d'apporter des modifications ciblées à la LAI, tandis que la deuxième phase se voulait un examen complet de la LAI.

La première phase s'est achevée en juin 2019 avec l'entrée en vigueur du projet de loi C-58. Voici quelques-uns des principaux changements apportés par le projet de loi C-58 :

- la création de la partie 2 de la LAI, qui exige la publication proactive de certaines gouvernementales demandées antérieurement en vertu de la Loi;
- la Commissaire à l'information se voit accorder le pouvoir d'ordonner la divulgation de documents à la fin d'une enquête;
- l'obligation de réviser la LAI tous les cinq ans, le premier examen devant commencer dans l'année qui suit l'adoption du projet de loi C-58, et chacun se terminant par le dépôt d'un rapport au Parlement.

En juin 2020, le Président du Conseil du Trésor a lancé l'examen prévu par la loi, remplissant simultanément l'exigence de l'examen nouvellement prévu par la loi, ainsi que son engagement public de 2016 de procéder à un examen complet du régime de l'AI. Le mandat de l'examen de l'accès à l'information comportait trois grands thèmes, notamment l'examen du cadre législatif, l'examen des possibilités d'améliorer la publication proactive et l'étude des moyens d'améliorer le service et de réduire les retards.

Dans le cadre de l'examen, les représentants du SCT ont mené des activités de consultation publique entre mars et août 2021, ainsi qu'une consultation auprès des fonctionnaires et des institutions fédérales assujettis à la LAI. Une plateforme de consultation en ligne a été lancée en mars 2021, où le public a pu fournir des soumissions, s'inscrire à des événements de consultation et participer à un sondage sur l'expérience des utilisateurs. En outre, des événements de consultation publique organisés autour de thèmes clés ont eu lieu au cours de l'été 2021. Dans l'ensemble, le SCT a reçu 34 soumissions du public, 294 réponses au sondage et a entendu 380 participants. Ces informations ont été utilisées pour élaborer un rapport provisoire intitulé Ce que nous avons entendu, qui a été publié en décembre 2021.

Au début du processus d'examen de l'AI, un processus de mobilisation autochtone distinct a été annoncé afin de créer des occasions significatives pour les peuples autochtones d'engager un dialogue avec le gouvernement du Canada sur l'AI et de partager leurs expériences et leurs perspectives pour améliorer le régime d'AI. Les activités de participation des Autochtones ont commencé à l'automne 2021. Les représentants du SCT ont poursuivi leurs activités d'engagements auprès de divers groupes autochtones tout au long de la période visée par l'examen et ont tenu compte de leurs commentaires dans le rapport « Ce que nous avons entendu, » et ce rapport. Les données résultant de la mobilisation ont alimenté l'analyse et les possibilités d'amélioration présentées dans ce rapport. Ces données ont été complétées par deux études indépendantes : une évaluation menée par le Bureau de vérification interne et d'évaluation du SCT sur la publication proactive, et une étude commandée par Ernst & Young LLP pour examiner les coûts totaux du régime d'AI.

Le rapport commence par donner un aperçu du contexte numérique actuel dans lequel le régime de la LAI fonctionne. Par la suite, le rapport mise sur les domaines-clés et les initiatives potentielles qui contribueront à la réalisation de trois buts :

- Améliorer le service aux Canadiens
- Renforcer la confiance et la transparence
- Faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones

Les domaines d'intervention proposés dans le présent rapport sont organisés par rapport à ces buts. Lorsqu'il existe des liens entre les questions, nous nous sommes efforcés de les identifier. Bien que le rapport ne traite pas nécessairement de toutes les questions soulevées, découvertes ou examinées au cours de l'examen, il aborde la plupart des questions en termes généraux.

Améliorer les services dispensés aux Canadiens

L'Ambition numérique du Canada reconnaît que le gouvernement doit fournir des efforts concrets pour faciliter l'interaction des Canadiens avec le gouvernement du Canada. Il s'agit notamment d'apporter des améliorations significatives aux Canadiens en termes de services et de faciliter l'exercice de leurs droits à l'ère numérique. Le maintien de systèmes et d'approches désuets est coûteux en termes de ressources et de confiance dans l'administration gouvernementale. Une gestion efficace des informations et des données sera déterminante pour réaliser les gains d'efficacité et les possibilités d'amélioration des services qu'offrent les nouvelles technologies numériques.

L'AI est doublement touchée par la gestion de l'information. La capacité de trouver et d'extraire des documents de diverses sources d'information remplit sa fonction principale, qui est de fournir des documents gouvernementaux aux utilisateurs, qu'ils soient publiés de manière proactive ou sur demande. L'amélioration de la gestion de l'information permet également d'automatiser les fonctions opérationnelles de base, ce qui peut améliorer le service. Elle peut également améliorer la responsabilité et la transparence.

Le problème, cependant, est que la réactivité de ce service a diminué alors que les attentes du public en matière d'excellence du service ne cessent d'augmenter. Les commentaires du public et des autochtones soulignent l'aggravation des problèmes de l'AI dans toute la gamme des services. Il s'agit notamment des défis liés aux langues officielles, à l'accessibilité et aux services culturellement appropriés pour les demandeurs autochtones. Il existe des possibilités de rendre le régime de l'AI plus conforme aux attentes contemporaines en le rendant plus réactif, plus accessible et plus pertinent. La prestation de services peut passer d'une posture réactive utilisant des outils et des processus dépassés à une approche plus proactive et centrée sur l'utilisateur.

La présente section explore les relations d'entre la gestion de l'information et le régime d'AI, ainsi que les attentes des Canadiens à l'égard d'un service inclusif répondant à des besoins divers. Elle examine également les défis et les améliorations en matière de capacité dans la communauté de l'AI et dans l'ensemble du régime, ainsi que les pratiques institutionnelles liées aux prorogations du délai et aux consultations.

Gestion de l'information et accès à l'information

La gestion efficace de l'information est fondamentale, non seulement pour l'AI, mais pour tous les aspects des services gouvernementaux, des secteurs de programme et des pratiques commerciales. La gestion de l'information couvre un large éventail d'activités liées à la gouvernance et à la planification de l'information, au stockage et à l'organisation, et à la

disposition des documents. La pratique de la classification de sécurité et de la déclassification des documents s'inscrit dans une approche de gestion de l'information axée sur le cycle de vie, et fait l'objet d'une section distincte dans le présent rapport. De plus, les outils numériques s'appuient de plus en plus sur et génèrent des volumes importants de données et de métadonnées, qui doivent être prises en compte à toutes les étapes de la gestion de l'information. Les sections suivantes traitent de chacun de ces éléments.

Gouvernance et planification des données

Les données et les informations du monde entier sont de plus en plus régies par les principes FAIR : elles doivent être trouvables, accessibles, interopérables et réutilisables. Ces principes continuent de sous-tendre le renouvellement de la Stratégie des données du gouvernement du Canada en cours.

Elles sont appliquées aux actifs des entreprises dans le but d'améliorer les processus internes, le transfert des connaissances et l'intégration des systèmes. Ils sont également de plus en plus appliqués à des actifs externes, tels que les données ouvertes et le codage à code source ouvert, tant par le gouvernement que par le secteur privé. Lorsque les systèmes numériques peuvent se « parler » entre eux et qu'ils sont déployés de manière éthique et responsable, les avantages sont universels. Les institutions ont des raisons claires d'adopter ces principes : pour elles-mêmes, pour le bénéfice du gouvernement du Canada et pour le public qu'elles servent. Le gouvernement du Canada doit être en mesure de produire des informations et des données qui font autorité et qui sont fiables, exactes et utilisables. Pour relever ce défi de la gestion de l'information, le gouvernement doit examiner des solutions systémiques.

Une gouvernance efficace, des normes relatives aux actifs et une bonne gestion peuvent aider les processus commerciaux à devenir plus transparents et intégrés. Les actifs de données peuvent être exploités pour le bien public, tant sur le plan économique que social. Bien que certains travaux aient été réalisés à l'échelle de l'entreprise du gouvernement du Canada pour améliorer la gouvernance de l'information et des données, il reste encore beaucoup à faire. Grâce aux gains d'efficacité obtenus par l'utilisation de pratiques commerciales communes, le gouvernement du Canada et ses partenaires libèrent des ressources pour des défis d'importance critique. Ceci comprend des domaines tel que le changement climatique et la préparation aux situations d'urgence, pour lesquels des données et des informations faisant autorité sont essentielles.

Il est possible d'harmoniser les processus et les systèmes au sein du régime d'AI et d'améliorer la surveillance, la gouvernance et les mesures de sécurité. Les technologies innovatrices peuvent réduire l'erreur humaine dans l'examen et l'évaluation des documents dans l'ensemble du gouvernement du Canada, générant des réponses plus cohérentes et plus rapides aux utilisateurs du système. Un tel régime pourrait être plus réactif aux tendances et aux intérêts émergents. Ceci

peut réduire le fardeau du régime d'AI, tout en améliorant la transparence et la responsabilité publique. Des gains d'efficacité pourraient être réalisés de la même façon pour des douzaines de secteurs d'activité communs à l'ensemble du gouvernement du Canada, et non seulement pour l'AI.

Stockage et organisation

Les institutions fédérales utilisent souvent de multiples systèmes pour stocker et gérer les actifs d'information et de données, dont beaucoup sont des systèmes désuets. Cet écosystème de stockage présente des difficultés pour la recherche et la récupération des documents et augmente les coûts pour la gestion de l'information, non seulement au sein des équipes d'AIPRP, mais partout au gouvernement, où cette information est créée, conservée et utilisée.

La Politique sur les services et le numérique demande au Dirigeante principale de l'information du Canada et aux dirigeant(e)s principal(e)s de l'information des institutions de gérer l'information et les données comme des actifs stratégiques à l'appui des opérations gouvernementales. La Politique sur la sécurité du gouvernement et la Directive sur la gestion de la sécurité fournissent une orientation pour la sécurité de cette information et de ces données. En outre, les Normes numériques du gouvernement du Canada proposent que les employés les moyens d'améliorer les services grâce aux outils, à la formation et aux technologies nécessaires, aussi bien qu'une bonne gestion des données.

Bien que le gouvernement du Canada ait établi un cadre pour l'innovation numérique, il s'est surtout concentré sur le niveau institutionnel. Une plus grande harmonisation au sein du gouvernement du Canada est nécessaire pour obtenir des résultats plus transformateurs. Par exemple, les institutions maintiennent divers systèmes de la gestion de l'information, en mettant souvent en œuvre de nouveaux systèmes sans transférer les informations et les données vers les nouveaux systèmes et sans déclasser les anciens. Dans d'autres cas, le transfert se fait d'un système à un autre, mais avec un minimum de conservation ou de catalogage des actifs. Il en résulte des informations qui ne correspondent à aucune architecture d'information et de données existante et qui manquent de contexte organisationnel.

La gestion efficace des informations et des données est un défi dans ce contexte de systèmes de stockage d'informations multiples, surtout lorsque chaque système doit être recherché individuellement. Cela peut également affaiblir la mémoire d'entreprise et le degré de confiance dans les données et des actifs d'information, par exemple lorsqu'il existe plusieurs versions d'un actif d'information stocké dans plusieurs endroits. Enfin, elle rend la prestation de services plus difficile. Cela est particulièrement vrai dans le cas de services basés sur l'information comme l'accès à l'information, où la récupération de documents implique la recherche de divers

systèmes pour trouver des documents pertinents sans savoir clairement où ces documents sont stockés.

Les approches numériques peuvent rationaliser la recherche et la récupération, et aider les fonctionnaires à accomplir leur travail plus efficacement et à moins dépendre de la mémoire de leurs collègues de longue date.

La possibilité d'effectuer des recherches rapides d'informations dans l'ensemble des institutions permet également d'autres innovations numériques. Par exemple, elle offre également le développement à plus long terme d'inventaires de données et d'informations, ce qui favorise la réutilisabilité - une autre des normes numériques du gouvernement du Canada. Même un progrès modeste dans la capacité de recherche interne peut également permettre la recherche de documents dans l'entreprise. Ceci pourrait améliorer considérablement les possibilités de collaboration entre les institutions et la capacité de partager l'information, tout en réduisant la duplication du travail. Cela pourrait également accroître la possibilité de rationaliser les processus opérationnels communs entre les institutions.

Exigences de conservation

Toutes les institutions fédérales sont obligées de fixer des délais de conservation pour leurs documents – c'est-à-dire, la période de conservation des documents. Cependant, il existe encore des variations importantes dans les délais de conservation de documents similaires entre les institutions fédérales, ainsi que des cas où aucun délai de conservation n'est fixé. Les fonctionnaires n'évaluent pas et n'identifient pas systématiquement les documents qui sont éphémères ou qui n'ont plus de valeur opérationnelle. Ce manque de disposition régulière peut à son tour contribuer aux volumes de traitement de l'accès à l'information.

Bibliothèque et Archives Canada (BAC) a créé des outils d'évaluation génériques, afin d'aider les institutions à identifier les documents qu'elles pourraient trouver comme résultats de processus opérationnels communs. Ces outils suggèrent également des périodes de conservation fondées sur des exigences légales ou réglementaires et des pratiques exemplaires, mais ils n'autorisent pas l'élimination de l'information, que ce soit par destruction ou par transfert à BAC. Le consentement à disposer de documents doit être donné par le bibliothécaire et archiviste du Canada, en vertu de l'article 12 de la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada (LBAC).

La Directive sur le service et le numérique prescrit plutôt l'obligation pour les dirigeant(e)s principal(e)s de l'information des ministères d'établir, de mettre en œuvre et de maintenir des périodes de conservation pour toutes les informations et les données. Ils doivent également documenter leur processus de disposition et effectuer des activités régulières de disposition, ce

qui comprendrait la demande d'autorisation auprès de BAC pour détruire des documents ou transférer des documents d'archives à BAC. Bien qu'elle vise à soutenir la gestion stratégique des actifs, y compris la responsabilisation, la directive met l'accent sur « l'information ayant une valeur opérationnelle » pour l'institution et son mandat comme objectif principal. En pratique, cela peut se traduire par l'établissement de nombreux délais de conservation minimums, mais pas de maximums. Toutefois, la LBAC peut obliger les institutions à fournir à la BAC des documents ayant une valeur archivistique pour une conservation adéquate. Entre-temps, le gouvernement du Canada a continué à mettre en œuvre des outils numériques qui créent de l'information et des données. Ce faisant, il s'est heurté à des difficultés quant à la façon de classer cette information aux fins de conservation. Parfois, les paramètres d'utilisation d'une nouvelle technologie, y compris les normes de conservation et d'élimination, sont établis après le déploiement. Nombre de ces outils couramment utilisés, tels que le courrier électronique et d'autres outils de messagerie numérique, ont par défaut un statut transitoire. Il appartient à chaque employé d'utiliser ces outils de manière appropriée, de stocker et de sauvegarder ces informations pendant une durée suffisante et de les éliminer.

À l'autre extrémité du spectre, l'application généralisée de délais de conservation à tous les documents crée une prolifération de documents légitimement transitoires, tels que les versions provisoires des documents. Chaque fois que des modifications sont apportées à un document, le système numérique enregistre une nouvelle version ; les anciennes versions ne sont toutefois pas supprimées systématiquement. Il n'est pas rare de voir des dizaines de versions d'un document final. Toutes ces versions sont sauvegardées, chaque version successivement plus ancienne ayant une valeur qui diminue rapidement avec le temps puisque le besoin de revenir aux anciennes versions est généralement immédiat. Lorsque des versions provisoires de documents sont demandées, elles doivent toutes être récupérées, examinées et traitées comme des documents distincts, car leur contenu diffère légèrement.

L'adoption de normes plus claires en matière de conservation et d'élimination présente de nombreux avantages. Tout d'abord, il y a les considérations relatives au stockage numérique : le retrait des documents provisoires périmés réduira considérablement les besoins de stockage du système. En fait, l'élimination de cette information transitoire clarifiera probablement les décisions gouvernementales pour les utilisateurs de l'AI, plutôt que de les obliger à filtrer l'information qui n'est pas à jour ou qui est de qualité provisoire. Le fait de clarifier quand et dans quelles conditions l'information doit être conservée soutiendra également l'obligation de documenter pour le gouvernement du Canada. Enfin, l'amélioration des normes permettra de préciser quand les documents doivent être transférés pour être conservés, notamment pour les documents ayant une valeur durable. Certains de ces documents peuvent également chevaucher les catégories, ayant à la fois une valeur opérationnelle continue et une valeur historique, et le fait de préciser quand les documents doivent être transférés aidera à préserver ces documents de

grande valeur. Même s'ils sont conservés par BAC, les documents à valeur durable peuvent toujours être consultés par l'institution d'origine.

Automatisation des métadonnées

Les métadonnées sont des données qui permettent aux documents d'être triés, gérables et compréhensibles, à la fois par les utilisateurs humains et, surtout, par les systèmes d'information numériques. Il existe de nombreux types de métadonnées :

- descriptifs (par exemple, titres, dates, auteur, adresse IP);
- structurels (par exemple, les titres de section dans un document);
- la préservation (par exemple, les autorisations d'accès);
- la provenance (par exemple, les versions);
- l'utilisation (par exemple, quand et dans quelles conditions un document est téléchargé) ; et,
- administratifs (par exemple, les règles appliquées aux données d'un fichier).

Lorsqu'elles sont traitées de manière exhaustive et normalisée, les métadonnées peuvent permettre des fonctions numériques de plus en plus complexes et hautement automatisées. Les métadonnées de haute qualité sont au cœur des services numériques et des pratiques commerciales efficaces, y compris l'AI. Il s'agit d'une caractéristique essentielle de la gestion efficace de l'information et des données numériques, qui permet l'automatisation de pratiquement tous les aspects de la gestion de l'information tout au long du cycle de vie de l'information, de la simple possibilité de recherche à la déclassification et au couplage des données. Elle peut également être utilisée pour automatiser les fonctions d'établissement de rapports, améliorant à la fois la cohérence et la capacité en temps réel de rendre compte de la performance des programmes, tout en renforçant la capacité. À ce titre, la réduction de la variabilité dans la création des métadonnées, qui découle du fait que les employés sont individuellement responsables de la cohérence, peut améliorer la capacité du gouvernement du Canada à trier, trouver et utiliser ses fonds d'informations et de données. Ainsi, une approche d'entreprise du balisage des métadonnées pourrait avoir de vastes avantages pour le régime d'AI et pour les ambitions numériques globales du gouvernement.

Le gouvernement du Canada est en train de réviser sa norme sur les métadonnées, qui fournira des directives pour leur utilisation. Présentement, les bureaux des technologies de l'information achètent et mettent en œuvre différentes fonctionnalités d'application qui ont une incidence sur le type de métadonnées générées. De plus, la transformation numérique s'accompagne du besoin de nouvelles compétences numériques. La création de métadonnées homogènes et cohérentes au sein et à l'échelle du gouvernement du Canada nécessite de nouvelles connaissances, une formation cohérente et une appréciation de la valeur des métadonnées.

Conclusion(s)

La gestion efficace de l'information est à la base de l'innovation numérique, et l'inverse est tout aussi vrai. Une gestion stratégique plus cohérente du cycle de vie des actifs d'information et de données du gouvernement du Canada, de la planification à l'élimination, nécessitera l'examen de la mesure dans laquelle des cadres et une gouvernance centralisés, un stockage et une organisation améliorés, des exigences de conservation plus claires et des outils de balisage de métadonnées appropriés pourraient aider à réaliser des améliorations générales dans l'ensemble du gouvernement en matière de prestation de services et d'efficacité des programmes.

Renforcer les capacités de la communauté de l'AI

Les professionnels de l'AIPRP forment une communauté de pratique établie de longue date au sein du gouvernement du Canada. Comme il est indiqué tout au long du présent rapport, les préoccupations de la communauté de pratique tendent à être axées sur des besoins immédiats et pratiques, comme le fait de disposer d'outils et de ressources appropriés pour remplir leurs obligations législatives. La communauté est soutenue par un comité officiel au niveau des sous-ministre adjoints, ainsi que par une réunion trimestrielle ouverte à tous les praticiens de la communauté.

Contrairement à d'autres communautés de pratique, tel que les collectivités des ressources humaines ou de la gestion de l'information, les compétences de base et les rôles de la collectivité de l'AI ne sont pas aussi bien compris et définis dans l'ensemble de la collectivité. Le Manuel de l'AI ne définit qu'un seul rôle, par exemple : celui du coordonnateur de l'AIPRP, qui est censé agir au nom du chef de l'institution et de l'administrateur général responsable de la conformité à la LAI. Le Manuel énumère également les principales responsabilités attendues d'un bureau de l'AIPRP, comme le traitement des demandes, la production de rapports et la collecte de statistiques liées à l'application de la LAI. Il ne fournit toutefois pas de directives sur les pratiques exemplaires en matière d'attribution ou d'organisation de ces responsabilités. Les institutions mettent donc en œuvre ces responsabilités et, surtout, peuvent les élargir.

En fait, les bureaux de l'AIPRP font de plus en plus de travail qui va au-delà du soutien à l'application de la LAI et de ses fonctions directement liées. Il s'agit notamment de soutenir les processus judiciaires non liés à la LAI, d'examiner d'autres communications d'information et de données et de répondre aux processus de divulgation parlementaire. Un cadre professionnel pour les bureaux de l'AIPRP et son personnel permettrait de délimiter clairement les responsabilités. De plus, ce cadre professionnel serait bénéfique au régime de formation du gouvernement du Canada pour la communauté de l'AI, permettant une plus grande centralisation et cohérence au sein du gouvernement du Canada.

La Dirigeante principale de l'information du gouvernement du Canada a créé le Bureau de développement communautaire de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (le bureau de développement). Le bureau de développement a élaboré un plan d'action pour relever ces défis. Le plan comprend des travaux visant à bâtir et à renforcer la communauté de l'AI par le biais du développement de carrière et de leadership et des produits génériques de la communauté, comme l'actualisation des produits de ressources humaines existants et l'élaboration de produits génériques (p. ex. descriptions de travail et profils de compétences) pour les gestionnaires d'embauche et les praticiens de l'AIPRP. Il reste cependant beaucoup de place pour continuer à faire progresser les initiatives connexes, notamment en soutenant les activités de recrutement et de maintien en poste, et en offrant aux professionnels de l'AIPRP des programmes de formation et de perfectionnement supplémentaires. Une présence communautaire plus forte peut également améliorer la prestation des services en rehaussant le profil de la communauté de l'AI parmi les autres communautés de pratique. Une meilleure intégration auprès des intervenants pertinents dans l'ensemble du gouvernement du Canada et en facilitant un dialogue plus ouvert sur les défis mutuels pourraient offrir des bénéfices à la collectivité de l'AIPRP.

Conclusion(s)

La clarification des rôles, des responsabilités et de la formation des responsables de l'AIPRP, avec une centralisation appropriée des services de base à la communauté, rendra les services d'AIPRP plus cohérents et plus efficaces dans l'ensemble du gouvernement du Canada. Cela renforcera également l'importance de la communauté de pratique dans l'exercice d'une fonction publique essentielle, en s'alignant davantage sur les autres communautés de pratique pertinentes dans l'ensemble du gouvernement du Canada.

Planification des effectifs de l'accès à l'information

Une capacité adéquate en matière de ressources humaines est une condition préalable pour que les institutions du gouvernement du Canada soient en mesure de fournir avec succès les services d'AI de façon efficace et opportune. Les responsables des institutions fédérales sont responsables de l'application de la LAI au sein de leurs institutions respectives. Conformément à l'article 95 de la Loi, ils peuvent décider s'ils veulent déléguer certaines de leurs attributions, et comment le faire. Dans les grandes institutions, cela se traduit habituellement par la création d'un bureau spécialisé en AIPRP, bien que les rôles des responsables de l'AIPRP et des coordonnateurs qui dirigent le bureau puissent varier considérablement. Les petites institutions, qui ne reçoivent que peu de demandes, voire aucune au cours d'une année donnée, peuvent n'avoir qu'un seul responsable de l'AIPRP au sein de leur personnel et il est probable qu'il exerce ces fonctions en plus d'autres responsabilités. Chaque responsable d'institution est autonome quant à la façon

dont les ressources sont allouées aux bureaux de l'AIPRP, ce qui peut entraîner des variations importantes dans la façon dont les rôles sont définis et maintenus.

Les institutions doivent relever le défi de prévoir le nombre et la complexité des demandes qu'elles recevront afin d'éclairer les décisions de dotation en personnel concernant les opérations d'AI, qui peuvent varier d'une année à l'autre en raison d'événements majeurs inattendus (p. ex. catastrophes naturelles, terrorisme, pandémies, etc.). La pandémie de COVID-19, par exemple, a introduit de nouveaux défis opérationnels et administratifs alors que les fonctionnaires de l'AI s'adaptaient aux modalités de télétravail. La nature de la pandémie a entraîné une augmentation subite des demandes d'AI pour certaines institutions, telles que Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada, qui n'étaient pas équipées pour traiter l'augmentation importante du volume.

Dans un rapport 2008-2009 du Commissariat à l'information, 17 des 24 institutions interrogées ont indiqué que les pénuries de personnel de l'AIPRP contribuaient aux retards des demandes d'accès. En 2012, le SCT a publié un rapport indiquant que les pénuries de personnel contribuaient aux retards dans le traitement des demandes d'information. Plus récemment, le rapport annuel 2020-21 du Commissariat a affirmé qu'un « besoin urgent s'impose à l'échelle du gouvernement : investir adéquatement dans les ressources humaines de ce domaine, en créant des bassins, en embauchant du personnel suffisamment qualifié et en élaborant une formation continue appropriée aux employés. » Le rapport intérimaire intitulé : Examen de l'accès à l'information - Rapport intérimaire « Ce que nous avons entendu », publié en décembre 2021, fait écho à ces sentiments en soulignant que les bureaux de l'AIPRP pourraient disposer de meilleures ressources.

Ces rapports et statistiques indiquent que la communauté de l'AI pourrait bénéficier d'un plan à long terme et d'une coordination plus large des besoins de la communauté de l'AI. Un tel plan pourrait contribuer à la création d'une communauté de l'AI plus durable et plus compétente qui répondrait également mieux aux besoins des institutions et du gouvernement du Canada dans son ensemble plutôt qu'institution par institution.

Conclusion(s)

Une stratégie de main-d'œuvre de l'AI à l'échelle de l'entreprise permettrait d'améliorer la composition, les compétences, le recrutement et le maintien en poste des professionnels de l'AIPRP.

Accessibilité et langues officielles

Les considérations relatives à l'accessibilité et aux langues officielles sont prises en compte dans le traitement des demandes en vertu de la partie 1 et dans les publications proactives en vertu de

la partie 2 de la LAI. En vertu du paragraphe 4(2.1) de la partie 1 de la LAI, le responsable d'une institution est assujetti à plusieurs obligations collectivement appelées « d'obligation de prêter assistance. » Selon cette obligation, le responsable doit :

- faire tous les efforts raisonnables pour aider la personne dans le cadre de sa demande;
- répondre à la demande de manière précise et complète ; et
- fournir le document en temps utile sur le support demandé.

En vertu de la partie 1, en plus de l'obligation générale liée à « l'obligation de prêter assistance », l'article 12 de la LAI oblige les institutions à fournir à un requérant des documents dans la langue officielle de son choix si la demande en est faite et que le document existe déjà dans cette langue, ou s'il est dans l'intérêt public de traduire le document. En outre, lorsque le responsable d'une institution estime qu'il est raisonnable de le faire, les institutions peuvent fournir le document sur un support de substitution aux demandeurs. Par exemple, lorsqu'un demandeur a une déficience visuelle dans le cas de l'accessibilité. Sauf demande contraire, les institutions utilisent généralement un logiciel de traitement de l'AI pour fournir aux demandeurs un dossier répondant à leur demande en format PDF et dans la langue dans laquelle le document existe. En vertu de la partie 2 de la LAI, les institutions doivent respecter les mêmes exigences de publication que tout le contenu en ligne publié par le gouvernement du Canada, notamment respecter les normes d'accessibilité et être publié dans les deux langues officielles.

Il est maintenant possible d'améliorer davantage l'accessibilité au sein du régime de la LAI de manière à soutenir l'engagement pris en vertu de la Loi sur l'accessibilité du Canada pour que les institutions du gouvernement fédéral et les sociétés d'État deviennent accessibles d'ici 2040.

Une approche des contrôles des langues officielles et de l'accessibilité consiste à tirer parti d'outils automatisés qui s'améliorent rapidement pour renforcer les capacités humaines. Si les outils d'accessibilité sont encore loin de répondre à toutes les exigences, les logiciels de traitement de l'AI récemment disponibles sont prometteurs. La performance des outils de traduction contextuelle assistée par l'IA est liée à la qualité d'écriture du matériel source. De tels outils parcourent les sources faisant autorité sur le Web, y compris les traductions officielles des pages Web et des publications du gouvernement du Canada pour localiser la syntaxe et les expressions courantes. Beaucoup incluent désormais des options de formulation en un clic. La sophistication de ces outils continue d'évoluer et reste soumise à un examen minutieux autour de la capacité de tout outil technologique à répondre à la qualité de traduction associée à l'expertise humaine.

Le flux constant de demandes dans le système actuel pour les documents répondants aux demandes d'accès à l'information déjà traitées ne serait pas nécessaire si tous les documents

divulgués en vertu de la LAI pouvaient être mis immédiatement disponible pour que le public puisse y avoir accès.

Conclusion(s)

Les produits et services offerts dans le cadre du régime d'AI doivent être inclusifs pour tous ceux qui exercent leur droit d'accès.

Prorogations

La LAI ne fixe pas de délais précis pour les prorogations de délai, mais se fonde plutôt sur des critères pour déterminer quand une prorogation peut être prise, tandis que la durée est déterminée en fonction du caractère raisonnable. Au fur et à mesure que les institutions fédérales ont dû faire face à des problèmes de capacité en matière d'accès à l'information, elles ont eu tendance à recourir à des prorogations de plus en plus longues. L'article 7 de la LAI exige que les institutions fédérales répondent aux demandes d'accès dans les 30 jours civils suivant leur réception. Les institutions peuvent proroger le délai prévu par la loi si l'une des circonstances suivantes est remplie en vertu du paragraphe 9(1) :

- la demande porte sur un grand nombre de documents ou nécessite une recherche dans de nombreux documents et le respect du délai initial entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution;
- des consultations sont nécessaires et ne peuvent être menées à bien dans le délai de 30 jours ; ou,
- si une demande exige qu'un avis soit envoyé à des tiers concernant la divulgation potentielle d'informations.

Une prorogation de délai doit être pour une « période raisonnable, » compte tenu des circonstances particulières. Ceci est évalué au cas par cas, et des conseils supplémentaires sont donnés aux institutions dans le Manuel d'accès à l'information. Les institutions doivent informer le Commissariat à l'information de toute prorogation de délai qui dépasse 30 jours supplémentaires, conformément au paragraphe 9(2) de la LAI.

Un « délai raisonnable » n'est pas défini dans la LAI. Les institutions s'appuient sur les politiques et les directives élaborées par le SCT pour aider à faire cette détermination, ainsi que sur la jurisprudence pertinente.[1] La Directive sur les demandes d'accès à l'information enjoint les

1. Note : Dans l'affaire Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale), 2015 CAF 56, la Cour d'appel fédérale a abordé les considérations liées aux prorogations et a noté que « l'institution fédérale confrontée à une demande portant sur un grand nombre de documents et/ou nécessitant une vaste consultation doit faire un effort sérieux pour évaluer la durée requise, et que le calcul estimé soit suffisamment rigoureux, logique et soutenable pour passer l'épreuve de l'examen du caractère raisonnable ». (c'est nous qui soulignons)

institutions à s'assurer que la durée d'une prorogation de délai est la plus courte possible et qu'elle peut être justifiée. Les institutions doivent également établir un processus qui garantirait que les justifications des prorogations sont documentées et appuyées par des preuves. Au cours du processus d'engagement de l'examen de l'AI certaines institutions fédérales ont spécifiquement mentionné le besoin d'avoir plus de directives sur les prorogations de délai ainsi que des exigences plus claires pour les appliquer. Un manque de clarté contribue à des interprétations variées de ce qui est « raisonnable », ce qui produit à son tour un service incohérent au sein du gouvernement du Canada. Cela conduit ensuite à un nombre beaucoup plus élevé de plaintes auprès du Commissariat à l'information, les plaintes relatives aux prorogations constituant l'une des plus grandes catégories de plaintes reçues.

Le rapport statistique sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels pour 2020-21 montre qu'au cours des dernières années, il y a eu un déclin annuel à l'échelle du gouvernement pour ce qui est de répondre aux demandes dans les délais prescrits par la loi. En 2020-21, seulement 51 % des institutions fédérales (à l'exception d'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada) ont pu répondre à au moins 90 % de leurs demandes d'accès à l'information dans les délais prescrits. Bien que ce problème puisse être attribué à de multiples facteurs, un manque général de compréhension de la disposition sur les prorogations y contribue. De plus, en l'absence de plafonnement des prorogations, il n'y a pas d'autre levier que de déposer une plainte officielle auprès du Commissariat à l'information pour inciter les institutions à affecter les ressources appropriées au traitement des demandes. C'est aussi le problème des bureaux de première responsabilité et des tiers qui ne répondent pas. Des rapports récents de la Commissaire à l'information ont montré que les délibérations sur la divulgation d'informations au sein des institutions retardaient les réponses et que les délais de réponse interne n'étaient pas clairement communiqués aux bureaux de première responsabilité.

La pandémie de COVID-19 a mis en lumière ces difficultés, car les employés de l'AIPRP faisaient du télétravail et continuaient de s'appuyer sur des documents qui n'étaient parfois accessibles qu'à partir des bureaux principaux de l'institution. Les bureaux de l'AIPRP ne figuraient généralement pas dans le plan de continuité des activités ou dans les inventaires des services essentiels des institutions, ce qui signifie que les employés de l'AIPRP ne pouvaient pas avoir accès à leurs bureaux.

Bien que la pandémie de COVID-19 soit sans précédent dans l'histoire de la LAI, les pertes temporaires d'accès aux bureaux de l'AIPRP ne le sont pas. Les événements météorologiques extrêmes et les menaces de violence ou de terrorisme ont entraîné et continueront d'entraîner la fermeture temporaire d'immeubles de bureaux et, par le fait même, des bureaux de l'AIPRP. La LAI ne contient aucune disposition permettant aux institutions de proroger ou de suspendre le

délai prévu par la loi dans de telles circonstances extraordinaires, même lorsque la sécurité des employés est menacée.

D'autres juridictions ont plafonné les prorogations de délai, y compris des environnements internationaux similaires ainsi que des provinces canadiennes. Par exemple, au Québec, la législation sur l'accès à l'information permet à une institution de prolonger une réponse d'un maximum de 10 jours, sauf lorsque des renseignements de tiers sont visés par une demande. De même, la loi sur l'accès à l'information (anglais seulement) de la Colombie-Britannique fixe le maximum à 30 jours dans des circonstances précises et exige l'autorisation du Commissaire à l'information de la Colombie-Britannique si la prorogation doit être plus longue. Dans le contexte international, les États-Unis d'Amérique et l'Australie ont fixé des délais maximums pour les prorogations. Aux États-Unis c'est 10 jours, sauf dans certaines circonstances, et 30 jours en Australie. En Australie, le Commissaire à l'information et le demandeur doivent tous deux consentir à la prorogation de délai.

Les opérations d'accès à l'information soutiennent le droit d'accès légal. Des plans doivent être mis en place en cas de perturbation des opérations et/ou pour éliminer tout obstacle potentiel à l'accès. L'établissement de limites plus strictes pour les prorogations, avec des conséquences appropriées en cas de non-respect des délais, tout en prévoyant des protections évidentes pour le personnel et les biens, devient de plus en plus la norme au niveau international.

Conclusion(s)

La recherche de moyens de réduire le recours aux longues prorogations de délai, de concert avec l'innovation numérique et l'amélioration de la capacité de l'AI, pourrait accroître la conformité institutionnelle aux délais prescrits dans la LAI.

Consultations

La LAI permet aux institutions de se consulter mutuellement au sujet des demandes d'accès à l'information, et de prendre des prorogations de délai pendant une période raisonnable pour le faire. Les consultations entre institutions sont parfois nécessaires pour répondre à une demande de documents. Cela est particulièrement vrai lorsque l'information détenue par une institution a été créée par une autre, ce qui signifie que l'expertise en la matière se trouve ailleurs dans le gouvernement du Canada. Il n'y a cependant pas de limite stricte au nombre de jours accordés pour mener à bien ces consultations. La section 4.1.31 de la Directive sur les demandes d'accès à l'information stipule que les institutions ne doivent entreprendre des consultations interinstitutionnelles que dans deux circonstances :

- lorsque l'institution qui traite la demande a besoin de plus d'informations pour exercer correctement son pouvoir discrétionnaire de ne pas divulguer des informations ; ou

- lorsque l'institution qui traite la demande a l'intention de divulguer des informations potentiellement sensibles.

La section 4.1.32 indique également que les demandes de consultation émanant d'autres institutions fédérales doivent être traitées avec la même priorité que les demandes d'accès à l'information. La Présidente du Conseil du Trésor a publié un avis de mise en œuvre le 27 septembre 2022, afin de renforcer ces points, tout en fournissant des orientations supplémentaires.

L'article 7 de la LAI exige que les institutions répondent aux demandes d'accès à l'information dans les 30 jours. Toutefois, les institutions peuvent proroger ce délai lorsque des consultations sont nécessaires, à condition que la prorogation soit raisonnable dans les circonstances décrites à l'alinéa 9(1)b) de la LAI. La LAI ne précise pas le délai dans lequel une institution consultée doit répondre. Cependant, l'article 4.3.9.6 de la Politique sur l'accès à l'information stipule que toute consultation doit être entreprise rapidement et l'article 4.1.28 de la Directive sur les demandes d'accès à l'information stipule que toute prolongation doit être la plus courte possible et doit être raisonnablement justifiée.

Le caractère raisonnable n'est pas défini dans la LAI. De plus, la LAI ne définit pas les obligations du destinataire d'une demande de consultation. Aussi, il n'y a pas de conséquences en cas de défaut de réponse, puisque l'institution consultante est responsable du respect des délais prescrits par la loi. Ce problème est aggravé par la tendance à faire preuve de retenue à l'égard des opinions de l'institution consultée, ce qui retarde la prise de décision par l'institution consultante si les délais ne sont pas respectés. Par conséquent, dans la pratique, les consultations n'ont souvent pas la même priorité que les demandes d'AI et contribuent aux retards dans la réponse aux demandes. Ces retards peuvent être exacerbés si les consultations impliquent plusieurs institutions.

Dans son récent rapport au Parlement, la Commissaire à l'information a identifié les consultations interinstitutionnelles comme étant un défi majeur auquel est confronté le régime d'AI du Canada. La Commissaire à l'information a également publié d'autres rapports recommandant des processus de consultation plus efficaces, ce qui réduirait probablement les prorogations prises par les institutions lorsqu'il est nécessaire de procéder à des consultations sur une demande. Une grande partie de toutes les plaintes enregistrées annuellement par la Commissaire à l'information ont trait aux prorogations de délai. Comme l'a souligné le rapport intérimaire Examen de l'accès à l'information - Rapport intérimaire « Ce que nous avons entendu », le public canadien est conscient de cet obstacle à l'accès et s'inquiète de l'utilisation de longues prorogations, même de plusieurs années.

Le plafonnement des prorogations de consultation est devenu la norme dans les régimes modernes d'accès à l'information et de liberté d'information, en utilisant à la fois des plafonds stricts et souples. Les plafonds rigides fixent une limite stricte, tandis que les plafonds souples permettent à un organisme de surveillance, comme le Commissariat à l'information, d'examiner la prorogation avant qu'elle ne soit accordée. Au Canada, par exemple, l'article 10 (anglais seulement) de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Colombie-Britannique fixe un plafond de 30 jours supplémentaires pour les consultations avec d'autres institutions, qui peut être prorogé avec l'autorisation du Commissaire à l'information de la Colombie-Britannique.

Alors que le gouvernement du Canada cherche à moderniser sa prestation de services, y compris dans le domaine de l'AI, les délais associés aux consultations doivent également être examinés dans le contexte de services numériques rationalisés et de l'exploitation des plateformes existantes, comme l'AIPRP en ligne.

Conclusion(s)

L'examen des options stratégiques visant à réduire le délai de consultation tout en améliorant la capacité de consultation interinstitutionnelle nécessaire, parallèlement à l'innovation numérique et à l'amélioration de la capacité de l'AI, pourrait améliorer le respect par les institutions des délais prescrits par la LAI.

Gestion des demandes complexes

L'article 6 de la LAI énonce les critères généraux de présentation d'une demande valide. Selon la Loi, une demande doit être faite par écrit à l'institution dont relève le document et doit fournir suffisamment de détails pour permettre à un employé expérimenté d'identifier les documents avec un effort raisonnable. Les demandeurs doivent également payer des frais ne dépassant pas 25 dollars par demande, bien qu'ils soient actuellement fixés à 5 dollars par le règlement. Seule une demande d'accès qui est vexatoire, faite de mauvaise foi ou qui constitue autrement un abus du droit d'accès peut être refusée, par le responsable de l'institution fédérale, avec l'autorisation écrite du Commissaire à l'information.

La plupart des demandeurs sont assez précis, identifiant souvent un seul domaine et un seul type de document, ou une seule période de temps pour les documents, ce qui peut faciliter le traitement de la demande. Les demandeurs ne sont pas tous aussi précis, tandis que d'autres peuvent être extrêmement précis mais cherchent tous les documents sur un sujet particulier, ce qui peut rendre difficile l'évaluation de la pertinence des documents et ralentir le temps de traitement. Qu'une demande génère 10 ou 10 millions de pages, les institutions doivent y répondre, à moins qu'il ne s'agisse d'un abus du droit d'accès, comme décrit ci-dessus. De plus, certaines demandes peuvent ne pas produire un ensemble volumineux de documents en réponse,

mais elles peuvent nécessiter une spécialisation - à la fois des outils et de la formation - pour être traitées efficacement (par exemple, les documents audio-vidéo et photographiques).

Que les demandes produisent un volume important de documents ou qu'elles soient d'un type nécessitant des outils et une formation spécialisée pour être traitées, ces types de demandes complexes peuvent poser des défis importants aux institutions. Les régimes d'AI font appel à de multiples stratégies pour gérer les défis que posent ces demandes. Le plus souvent, et cela est utilisé tant au niveau provincial qu'international, des frais de traitement peuvent être appliqués pour limiter la portée ou la complexité d'une demande. D'autres régimes excluent les ébauches de documents ou certains types de données, ou appliquent des critères plus spécifiques pour déterminer ce qui constitue une demande valide.

Les demandes générant plusieurs millions de pages de documents recevables sont devenues un phénomène annuel (par exemple, 2017-18, 2019-20 et 2020-21), qui représentent une charge importante pour les institutions en raison des ressources nécessaires pour les traiter en temps voulu. La prolifération des documents numériques - brouillons et versions multiples d'un même document, par exemple - peut contribuer à la complexité des demandes. Les technologies produisant des supports audiovisuels ont également proliféré ces dernières années.

Les institutions devront toujours collaborer avec les demandeurs pour gérer les demandes complexes, mais les outils à leur disposition peuvent aussi jouer un rôle. Les meilleures pratiques peuvent être intégrées dans le portail AIPRP en ligne du gouvernement, ce qui aidera les demandeurs à être plus précis et les institutions à mieux interpréter leurs demandes. Des champs facultatifs à remplir dans le formulaire de demande, par exemple, pourraient produire des résultats plus cohérents. La prise de décision automatisée peut également faciliter la recherche, l'extraction et l'examen des documents. Les frais de traitement des demandes aient également été discutés dans les soumissions et au cours des activités d'engagement. Cependant, il n'y a pas eu de consensus sur une approche visant à utiliser les frais comme moyen de réduire le volume ou la portée des demandes.

Conclusion(s)

L'exploration des moyens de tirer parti de la technologie pour administrer les demandes d'AI complexes sera un avantage net pour tous les demandeurs d'AI et les institutions.

Renforcer la confiance et la transparence

La Cour suprême du Canada a reconnu la nature quasi-constitutionnelle de la LAI parce qu'elle est un outil essentiel à la réalisation d'autres droits, comme la liberté d'expression et la participation démocratique. La divulgation de l'information, que ce soit par le biais d'initiatives de gouvernement ouvert ou par la déclassification et, éventuellement, la divulgation d'informations autrefois sensibles, contribue également à ces objectifs. Ensemble, le droit d'accès en vertu de la LAI, la publication proactive et le gouvernement ouvert servent à améliorer la responsabilité et la transparence des institutions fédérales. Ils sont également destinés à contribuer à une plus grande confiance dans les processus démocratiques.

L'examen de l'AI a révélé que la capacité de la Loi à remplir son objectif dépend de l'application efficace et cohérente des dispositions de la Loi dans l'ensemble de la fonction publique. En d'autres termes, l'application générale de la loi peut soit permettre aux utilisateurs d'exercer leur droit d'accès, soit les gêner. Il en va de même pour la confiance et la transparence : la façon dont la loi est appliquée a un impact direct sur les deux. À travers les multiples canaux de participation à cet examen, la plus grande plainte concernant le régime d'AI est le manque de conformité à la loi. À l'inverse, il existe des possibilités considérables d'améliorer l'accès à l'information au sein du gouvernement du Canada en améliorant la mise en œuvre du régime actuel.

La clé de ces opportunités est le renforcement de la publication proactive d'informations en vertu de la partie 2 de la LAI. Dans le cadre de ce processus d'examen, le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation du SCT a évalué l'efficience et l'efficacité de la publication proactive dans l'ensemble du gouvernement du Canada. L'évaluation de la publication proactive en vertu de la partie 2 de la LAI a déterminé qu'au cours des deux premières années de mise en œuvre, les établissements ont montré des améliorations significatives dans l'efficacité et la prestation des programmes, notamment pendant une pandémie mondiale.

Plusieurs domaines d'amélioration ont été identifiés. Ceux-ci comprennent, entre autres, la nécessité pour les institutions de surveiller la performance par rapport à leurs obligations et d'examiner l'utilisation et l'utilité des informations publiées de manière proactive. Le SCT a un rôle à jouer dans ces défis en améliorant l'orientation, les politiques et le soutien communautaire et en favorisant une culture de transparence et d'ouverture.

Parallèlement à la LAI, l'engagement du Canada envers le gouvernement ouvert sert également à améliorer la transparence et la responsabilisation au sein du gouvernement.

En 2022, le Canada a marqué une décennie d'adhésion au Partenariat international pour un gouvernement ouvert et a publié son 5e Plan d'action national sur le gouvernement ouvert. Dans

les démocraties et les économies modernes, les données ouvertes servent à la fois d'information et de ressource socio-économique. Le plan d'action décrit une série d'initiatives pour donner aux gens l'accès aux informations et aux outils dont ils ont besoin pour mieux comprendre les impacts du changement climatique, pour se protéger contre la mésinformation et la désinformation, pour faire progresser la transparence des entreprises, pour résoudre leurs problèmes juridiques et pour encourager la participation dans des processus équitables et démocratiques. Les Canadiens pourront suivre les progrès des engagements et des activités grâce à un outil de suivi en ligne disponible sur ouvert.canada.ca.

Le Canada est également membre des Nations numériques, un groupe de gouvernements les plus avancés sur le plan numérique au monde qui collaborent et partagent les meilleures pratiques pour améliorer leurs services numériques. En tant que membre de ce forum, le Canada s'est engagé à respecter la Charte des nations numériques qui comprend des engagements sur le gouvernement ouvert, l'inclusion numérique et l'accessibilité, entre autres.

La présente section examine ces éléments fondamentaux des pratiques plus générales du Canada en matière de transparence et de responsabilisation, de la déclassification et du gouvernement ouvert aux fondements fournis par la LAI, y compris la divulgation proactive.

Déclassification

Les agents gouvernementaux attribuent une cote de sécurité aux documents gouvernementaux en fonction des risques associés à la divulgation du document. Ces catégories vont des risques pour la vie privée et la dignité personnelle d'un individu, à ceux liés aux intérêts nationaux et à la sécurité du Canada. Les catégories de sécurité sont fondées sur les risques qui existent au moment où elles ont été appliquées et dictent la façon dont les fonctionnaires du gouvernement traitent et conservent les informations. À ce titre, la conservation de documents classifiés à long-terme peut entraîner des charges financières, techniques et physiques permanentes. La déclassification consiste à réévaluer les risques qui existaient lorsqu'un document a premièrement été créé, tout en tenant compte du passage du temps et de son effet sur la réduction ou la suppression de ces risques. Ce processus peut ou non entraîner un déclassement de la catégorie de sécurité, mais c'est souvent le cas.

La Directive sur la gestion de la sécurité du SCT exige que les ministères et les organisations définissent et documentent les exigences visant à assurer la protection de l'information ministérielle tout au long de son cycle de vie, en fonction des exigences de sécurité et des menaces identifiées (annexe B.2.2.1.3). Il s'agit notamment d'attribuer la période la plus courte possible pour la protection des informations, tout en veillant à ce que la cote de sécurité continue de refléter les incidences potentielles d'une compromission et en tenant compte des considérations de confidentialité, juridiques ou autres (annexe E.2.2.2.2). Cependant, la Directive

ne prescrit pas de recommandation ou d'obligation de déclassement, indiquant seulement que la cote de sécurité appliquée aux documents peut être déclassée « lorsque le préjudice attendu est réduit ». Cela laisse la décision à la discrétion des administrateurs généraux concernant l'application de la politique au sein de leurs institutions respectives.

Actuellement, parmi les ministères et les agences, la déclassification n'est pas effectuée régulièrement. Par conséquent, les documents sont classés indéfiniment au niveau de sécurité qui leur a été attribué au moment de leur création. Dans quelques institutions, le seul élément déclencheur pratique de l'examen de ces documents en vue de leur diffusion publique est une demande d'accès à l'information. Le fait d'avoir un grand volume de renseignements historiquement classifiés entraîne de longs retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information et peut représenter une charge importante pour le régime d'accès à l'information. Ils doivent ensuite se tourner vers des experts en la matière internes et, assez souvent, vers des experts en la matière d'autres institutions pour effectuer les évaluations de risque appropriées avant la divulgation. Ces deux étapes ralentissent les réponses de l'AI en raison du temps considérable consacré à la consultation, à la recherche et à l'examen, ainsi que de l'expertise spécialisée en la matière requise pour traiter ce type d'information.

Ces problèmes sont particulièrement aigus dans le cas des documents des institutions canadiennes de sécurité nationale et de renseignement, en raison de l'utilisation courante des catégories de sécurité « Secret, » « Très secret » et « Renseignement spécial, » qui sont associées à un préjudice potentiel pour l'intérêt national en cas de divulgation sans autorisation. Le Canada est le seul pays des Cinq Yeux (y compris les États-Unis, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Australie) qui n'a pas d'approche systématique de la déclassification, gérée en fonction des risques, permettant de procéder à des examens, à des déclassements ou à des déclassifications planifiés de documents. BAC est le dépositaire de millions de pages de documents historiques qui restent classifiés indéfiniment sans qu'il existe un moyen d'examiner et de déclasser ou de déclassifier de manière proactive les documents qui ne sont plus sensibles. Le défi est aggravé par l'âge des documents. De plus, la non-disponibilité de PME possédant à la fois des documents historiques et une expertise en la matière constitue une lacune importante dans les secteurs d'accès à l'information de tous les ministères, ce qui limite la capacité d'examiner et de traiter les documents classifiés au sein du gouvernement du Canada. Pour faciliter le processus de déclassification, certains programmes nationaux ont recours à une approche de marquage prospectif, qui consiste à étiqueter les documents avec une date de révision prévue ou attendue. Cette approche peut créer une base pour un examen systématique, tout en réduisant le risque d'ajouter des ensembles de documents qui devront être examinés à l'avenir.

En reconnaissance de ces défis, Sécurité publique Canada a conclu un projet pilote en collaboration avec BAC, le Bureau du Conseil privé et la communauté de sécurité nationale et

renseignements pour déclassifier les documents historiques du Comité mixte des renseignements. Les résultats du projet pilote étaient destinés à tester un cadre spécifique aux sécurité nationale et renseignements pour la déclassification et le déclassement. Le projet pilote est une première étape importante pour déterminer comment un examen à grande échelle des documents historiques classifiés pourrait être entrepris, et la manière et la mesure dans laquelle la déclassification peut être effectuée de manière significative.

Le 26 avril 2022, le Commissariat a publié deux rapports, une enquête systémique concernant les retards dans les réponses de Bibliothèque et Archives Canada aux demandes d'accès et un rapport spécial présenté au Parlement qui soulignait cette question ainsi que la nécessité d'un programme de déclassification. Le rapport spécial a souligné qu'une déclassification plus rigoureuse pourrait jouer un rôle important dans la réduction de la charge de travail de BAC en matière d'accès à l'information, en permettant une divulgation plus proactive de l'historique des institutions de la sécurité nationale et renseignements du Canada. La Commissaire à l'information a également noté que le fardeau de consultation de BAC et des institutions de la sécurité nationale et renseignements serait allégé, puisque BAC n'aurait pas besoin de consulter la communauté de la sécurité nationale et renseignements aussi fréquemment sur les renseignements qui pourraient être divulgués s'ils étaient déclassifiés ou déclassés de façon proactive. Le rapport spécial s'appuie sur un thème qui se développe depuis plusieurs années au Commissariat à l'information en rapport avec la déclassification.

Conclusion(s)

La déclassification systématisée des documents favorise la transparence et la responsabilisation du gouvernement, améliore l'accès à l'histoire du Canada et accroît la souplesse du régime d'accès à l'information et la sécurité des systèmes d'information.

Obligation de documenter les décisions

Bien qu'il existe de nombreuses exigences relatives à la création et à la conservation de certains types de documents au sein du gouvernement du Canada, les intervenants en matière d'accès à l'information préconisent depuis longtemps une « obligation de documenter » globale, révisable et exécutoire, sans laquelle l'enregistrement cohérent et complet des décisions ne peut être assuré. Ces types de documents liés aux décisions sont souvent recherchés par le biais de demandes d'accès à l'information.

Le gouvernement du Canada s'appuie sur la Politique et la Directive sur les services et le numérique pour définir les exigences d'une tenue de documents appropriée, et est également appuyé par la Ligne directrice sur les services et le numérique et la Directive sur la gestion de la sécurité. Ces instruments fournissent des conseils, des considérations de sécurité et les meilleures pratiques pour leur mise en œuvre afin d'enregistrer les décisions et les activités ayant une valeur

opérationnelle. La Directive sur les services et le numérique, par exemple, est soumise au Cadre stratégique sur la gestion de la conformité du Conseil du Trésor, mais aucune information n'est recueillie sur la conformité. Il n'y a pas d'obligation claire pour les institutions de vérifier et de rendre compte de leurs responsabilités en matière de tenue de documents, ni de mécanisme en place pour mesurer l'efficacité des rapports. Par conséquent, il n'y a pas de conséquences en cas de non-conformité et aucune information sur les questions ou les problèmes rencontrés par les institutions pour remplir leurs obligations. De plus, les instruments ne s'appliquent qu'à 78 des quelque 265 institutions assujetties à la LAI, ce qui représente une importante lacune dans la couverture de la politique, même si ces 78 institutions reçoivent la plupart des demandes d'accès à l'information.

La plupart des pays (anglais seulement) comparables au Canada ont une obligation de documenter prévue par la loi, tout comme certaines provinces (anglais seulement) canadiennes. Cette obligation est parfois formulée dans la législation nationale sur l'accès à l'information; à l'échelle internationale, on la trouve plus souvent dans les lois traitant explicitement des documents officiels ou des archives. La *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* (LBAC) est semblable à d'autres lois relatives aux documents officiels. Elle définit les exigences de BAC en matière de préservation du patrimoine documentaire du Canada et pour aider les institutions fédérales à gérer leur information. La LAI confère un droit d'accès aux documents, tout en habilitant la Présidente du conseil de trésor à faire examiner la manière dont les renseignements sous le contrôle des institutions sont conservés à l'appui de ce droit. Cependant, ni la LAI ni la LBAC n'ont d'obligation légale de créer des documents.

La LAI prévoit des mécanismes de conformité par l'entremise des pouvoirs d'enquête et de rapport de la Commissaire à l'information, ainsi que la possibilité d'un examen par un tribunal fédéral. Si une obligation de documenter était envisagée pour la LAI ou la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, une quantité importante de travail serait nécessaire pour déterminer la portée et l'application d'une obligation de documenter, conformément aux autres obligations législatives de créer et de conserver des documents spécifiques (p. ex., le registre d'immatriculation des bâtiments dans la Loi sur la marine marchande du Canada), et en vue de développer également des autorités de conformité.

Conclusion(s)

Il est possible d'améliorer la documentation des décisions gouvernementales, ce qui est essentiel pour garantir la responsabilité et la transparence du gouvernement, et constitue un élément central de la gestion de l'information stratégique.

Améliorer le gouvernement ouvert

Données ouvertes

Les efforts du gouvernement du Canada pour publier des données et des informations ouvertes se sont principalement concentrés sur la sensibilisation, le soutien aux départements, la formation et, lorsque cela est possible, le début du processus de publication avec les ensembles de données faciles à publier. Le gouvernement du Canada doit mûrir à cet égard, en intégrant non seulement la pratique de la publication des données, mais aussi en s'engageant plus profondément avec les utilisateurs de données en dehors du gouvernement du Canada.

L'amélioration de la formation et de l'orientation, tant pour les utilisateurs de données publiques que pour les créateurs de données, est un élément fondamental de cette ambition d'intégration. Les utilisateurs publics doivent mieux comprendre comment les données sont collectées et utilisées par les institutions fédérales, et mieux connaître les fonds de données fédéraux. Cela permettrait aux utilisateurs externes de relier leurs données à celles du gouvernement, de faciliter le partage collaboratif des données, de mieux tenir le gouvernement responsable de ses décisions et de développer davantage les communautés de praticiens des données dans la société civile et au sein du gouvernement du Canada. Du côté de la création de données, les institutions bénéficient depuis 2018 d'un guide du gouvernement ouvert pour les aider à mettre leurs jeux de données ouvertes sur le portail du gouvernement ouvert. Les besoins de la communauté des données ouvertes continuent de croître, comme la manière d'ancrer les pratiques au moment de la création des données. En fin de compte, ce type d'orientation et de formation améliorées peut également faire double emploi en améliorant la culture des données à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.

Au-delà du développement des compétences et des connaissances en matière de données ouvertes, il est possible de renforcer les exigences gouvernementales en matière de divulgation des données ouvertes. Des initiatives plus récentes, notamment de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de la Charte des données ouvertes, favorisent la « publication dans un but précis ». Cela signifie qu'il faut cibler les informations et les données de grande valeur pour le public et veiller à ce qu'il y ait un accès rapide et proactif à ces informations et données. Bien que la partie 2 de la LAI exige la publication de certaines informations et données, sa portée est limitée. La LAI ne contient pas d'exigences générales en matière de publication de données ; celles-ci se trouvent à l'article 4.3.2.8 de la Politique sur les services et le numérique. Les lignes directrices à l'appui de la politique sont générales et pourraient bénéficier de détails supplémentaires pour définir la portée ou les données. Il pourrait être envisagé d'aider les institutions à évaluer la demande de données de la part du public, afin d'établir des priorités quant aux données à divulguer. Cela s'alignerait sur les commentaires du public reçus pour le plan d'action national 2018-2020 du Canada sur le gouvernement ouvert,

tandis que l'élaboration de catégories d'ensembles de données de grande valeur s'alignerait sur les tendances internationales (p. ex., le portail européen de données). Il est également possible d'améliorer la mesure du rendement dans ces domaines.

Le portail du gouvernement ouvert joue un rôle essentiel dans les initiatives de données ouvertes. Le portail du gouvernement ouvert a été créé pour accueillir toutes les informations et données ouvertes publiées par les institutions fédérales, y compris les informations publiées en vertu de la partie 2 de la LAI. En mai 2022, le portail du gouvernement ouvert comprenait plus de 33 000 ensembles de données et ressources d'information et 1,8 million de publications proactives. Il comprend une fonction « proposer un jeu de données » qui permet aux utilisateurs de demander et d'approuver des données et des informations qu'ils aimeraient voir publiées, la validation des données qui permet de vérifier automatiquement la qualité et l'exhaustivité des jeux de données avant le téléchargement, et des aperçus des jeux de données applicables. Avec une capacité accrue, la plateforme aurait un potentiel significatif pour étendre la manière dont elle permet l'accès aux données et informations ouvertes.

La conception centrée sur les utilisateurs doit être parmi les priorités lors du développement de la plate-forme ainsi que les besoins des utilisateurs en matière de recherche, de récupération, d'utilisation et de compréhension des informations et des données deviennent plus sophistiqués. L'adoption d'une conception plus centrée sur l'utilisateur nécessitera le renforcement de l'infrastructure du portail du gouvernement ouvert afin de garantir que toutes les informations et les données hébergées sur d'autres plateformes gouvernementales soient disponibles en un seul endroit. Le portail du gouvernement ouvert bénéficierait de certaines caractéristiques de conception supplémentaires demandées par les utilisateurs : la visualisation des données, l'agrégation thématique, le marquage personnalisable pour les utilisateurs et le développement de fonctions de comparaison des ensembles de données sont autant d'intérêts des utilisateurs. Dans l'ensemble, ces caractéristiques permettraient d'améliorer le portail du gouvernement ouvert en tant que plateforme d'information et de données d'entreprise, et contribueraient à faciliter le développement des connaissances et des compétences, la maîtrise des données et la sensibilisation aux données et aux fonds d'information du gouvernement du Canada.

Alors que le gouvernement du Canada a commencé par publier ce qui était le plus facile, comme le font tous les gouvernements, c'est l'occasion d'adopter une approche plus orientée vers l'engagement, axée sur la communication aux Canadiens des informations et des données qui leur sont les plus utiles et les plus intéressantes.

Conclusion(s)

L'élaboration et la mise à jour de formations et d'orientations sur la valeur des données ouvertes amélioreront l'utilité des données ouvertes, permettront de les fournir par le biais d'une

plateforme numérique unique et débloqueront des avantages importants pour les utilisateurs de données.

Améliorer les publications proactives

L'adoption du projet de loi C-58 en 2019 a introduit une exigence en vertu de la partie 2 de la LAI de publier de manière proactive des types spécifiques d'informations gouvernementales tirées de sujets qui ont été systématiquement représentés dans des demandes d'AI. Certaines des exigences de publication proactive s'appliquent à toutes les institutions actuellement couvertes par la partie 1 de la LAI. La partie 2 prévoit des exigences spécifiques de publication proactive pour les cabinets du Premier ministre et des autres ministres, les sénateurs, les membres de la Chambre des communes et les institutions administratives qui appuient le Parlement et les tribunaux. Les types de publication, chacun avec des délais de publication définis, incluent entre autres :

- les lettres de mandat des ministres ;
- certains documents d'information, et titres et numéros de références de notes ;
- les frais de voyage et d'accueil ;
- les subventions et les contributions dépassant un montant déterminé ;
- les contrats dépassant un montant déterminé.

L'objectif de la partie 2 de la LAI est de publier de façon proactive l'information qui présente un intérêt pour le public sans qu'il soit nécessaire de la demander en vertu de la partie 1. L'évaluation récente de la publication proactive menée au sein du SCT recommande de faire participer les utilisateurs afin d'avoir un aperçu de la pertinence des publications proactives pour les utilisateurs, ce qui à son tour s'aligne sur la section 4.3.2.9 de la Politique sur les services et le numérique, qui exige que les besoins des utilisateurs soient un facteur déterminant dans le choix des divulgations proactives à publier par l'entremise du Portail du gouvernement ouvert.

Tout au long du processus de mobilisation toutefois, nous avons pu mieux comprendre les types de documents susceptibles d'intéresser le public. Une suggestion qui a été appuyée par certaines institutions fédérales, des fonctionnaires et le public a été d'élargir la partie 2 de la LAI pour y inclure les documents fréquemment demandés. La mise à jour de 2022 de la section 4.1.44 de la Directive sur les demandes d'accès à l'information va dans le sens de cette suggestion : elle exige que les institutions examinent régulièrement les demandes reçues en vertu de la partie 1 de la LAI en vue de rendre les informations fréquemment demandées disponibles par d'autres moyens. Cette approche reflète la politique de la *Freedom of Information Act 1982* (anglais seulement) de l'Australie qui oblige les institutions à publier les informations auxquelles elles donnent systématiquement accès en réponse à des demandes. Comme on le voit avec les

défenseurs des données ouvertes, les autres domaines d'intérêt public comprennent la recherche gouvernementale, les données réglementaires, les enquêtes et les évaluations (p. ex., les impacts environnementaux), et d'autres renseignements sur la santé et la sécurité publiques. En général, les participants à l'examen de l'AI étaient favorables à une approche beaucoup plus large, ouverte par défaut, de la divulgation de l'information gouvernementale.

Au-delà du contenu des publications proactives, les commentaires reçus au cours de l'examen de l'AI ont fait état de deux autres domaines à améliorer : les rapports et la surveillance indépendante de la Partie 2. À l'heure actuelle, il n'y a pas de rapports sur la partie 2 de la LAI, ce qui ne permet pas de savoir si les institutions et les entités fédérales remplissent leurs obligations et quelles ressources sont nécessaires pour que les institutions puissent assumer leurs responsabilités en vertu de la partie 2. L'article 94 de la LAI exige que les institutions fassent rapport sur leur application de la LAI, y compris la partie 2 de la LAI. Cependant, bien que la présidente du Conseil du Trésor ait le pouvoir légal, en vertu de l'alinéa 70(1)d), de faire compiler des statistiques sur la conformité à la partie 1 de la LAI, le même pouvoir n'existe pas pour la partie 2. Le SCT élabore actuellement un cadre stratégique pour la partie 2 de la LAI, à la suite d'une recommandation formulée par le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation. Les avantages d'un rapport plus complet et structuré sur la partie 2 pourraient aider à développer un meilleur suivi de l'utilité de la partie 2, en plus d'améliorer les processus opérationnels.

Le public a également noté qu'il n'y a pas de surveillance indépendante directe de la partie 2 de la LAI par la Commissaire à l'information, un pouvoir demandé par la Commissaire. À l'heure actuelle, la surveillance est possible grâce à la capacité de faire une demande en vertu de la partie 1 de la LAI pour les documents contenant l'information publiée de façon proactive et de se plaindre de la réponse à une telle demande. Ce processus ajoute des étapes et des coûts administratifs supplémentaires tant pour les demandeurs que pour les institutions, qui doivent respectivement soumettre et traiter la demande.

Conclusion(s)

Le gouvernement s'est engagé à examiner les moyens d'améliorer l'information publiée de façon proactive en vertu de la partie 2 de la LAI, y compris l'engagement avec les utilisateurs pour identifier les informations à forte demande et à grande valeur, ainsi que l'élaboration de mécanismes de responsabilité améliorés à l'appui de la confiance du public et de la transparence du gouvernement.

Droit d'acces et exceptions au droit d'acces

L'objectif de la LAI est de renforcer la responsabilité et la transparence des institutions fédérales en donnant accès aux documents gouvernementaux. Les institutions doivent donc respecter le principe selon lequel l'information doit être accessible au public, les exceptions nécessaires à ce

droit étant limitées et spécifiques. Il convient toutefois de noter que ce droit d'accès est limité aux citoyens canadiens, aux résidents permanents, ainsi qu'aux personnes physiques et morales présentes au Canada.

Les sections suivantes du présent rapport traitent de divers aspects du droit d'accès, y compris les exceptions au droit d'accès, qui visent à protéger certaines informations contre la divulgation. Ces sections examinent également les informations que les institutions publient pour soutenir les requérants, qui peut faire une demande et, lorsque des exceptions sont appliquées, les délais dans lesquels ces exceptions peuvent s'appliquer.

Répertoire des institutions fédérales

La Présidente du Conseil du Trésor doit faire publier le répertoire des institutions fédérales, conformément à l'article 5 de la LAI. L'article 5 de la LAI garantit que certaines informations spécifiques sur les institutions fédérales sont mises à la disposition du public :

- les informations sur l'organisation et ses attributions ;
- toutes les catégories de documents qui relèvent d'elles ;
- tous les manuels utilisés par ses services dans l'application de ses programmes ou activités ;
- le titre et l'adresse du fonctionnaire de l'institution à qui les demandes d'accès doivent être envoyées (p. ex., le coordonnateur de l'AIPRP).

Il s'agit d'appuyer le droit d'accès en décrivant les domaines de programme des institutions et leurs fonds documentaires. Afin d'aider la Présidente du Conseil du Trésor à satisfaire à cette exigence législative, le SCT fournit des conseils aux institutions sur l'information qui doit être publiée par l'entremise de la Politique sur l'accès à l'information et plus particulièrement par l'entremise d'Info Source – Exigences relatives à la publication décentralisée. L'objectif de cette publication annuelle est de fournir un aperçu général des fonds de renseignements et des types de documents disponibles dans chaque institution afin d'aider les demandeurs à formuler des demandes d'accès à l'information ciblées et éclairées. En outre, les membres du public peuvent se plaindre au Commissariat à l'information de tout aspect des publications.

Le SCT maintient la publication comme un point d'entrée unique et un index. Cependant, en tant que publication décentralisée, chaque section de l'information sur les institutions fédérales existe comme une publication autonome sur des sites Web individuels, plutôt que d'être liée à d'autres produits destinés au public, comme l'inventaire des services de l'institution, les fonds de renseignements personnels ou d'autres publications. Les gouvernements s'orientant de plus en plus vers des approches de communication plus numériques, les requérants sont plus susceptibles d'utiliser un moteur de recherche, le site Web d'un ministère ou les médias sociaux pour trouver des renseignements à l'appui d'une demande, puisque ces renseignements sont plus susceptibles

d'être à jour. L'approche actuelle de l'information sur les institutions fédérales sous forme de publication annuelle n'est pas bien alignée ou intégrée à ces outils de plus en plus en temps réel pour le partage public de l'information. Les utilisateurs et les représentants institutionnels concernés, y compris les spécialistes de la communication et de la gestion de l'information, auront des avis constructifs sur ce qui serait le plus efficace, le plus utile et le plus rapide tout en exploitant et en reliant les sources d'information faisant autorité plutôt que de chercher à les reproduire dans une publication autonome.

Conclusion(s)

Le réexamen de la façon dont les obligations de l'article 5 de la LAI sont exécutées améliorera à la fois l'orientation centrée sur l'utilisateur de l'AI et la capacité des institutions à compiler et à divulguer cette information tout en réduisant les sources d'information redondantes.

Accès universel

Le paragraphe 4(1) de la LAI définit qui a le droit d'accéder aux documents du gouvernement du Canada. Ce droit est actuellement limité aux citoyens canadiens et aux résidents permanents. Le gouverneur en conseil a étendu l'accès à toutes les personnes physique et morales présentes au Canada, par décret émis en vertu du paragraphe 4(2) de la LAI.

Malgré cette extension, de nombreuses personnes qui ont des affaires légitimes avec le gouvernement du Canada ne peuvent pas demander directement des documents aux institutions du gouvernement fédéral. Le Canada est une destination importante pour les voyageurs et les migrants non-résidents et non canadiens, au sujet desquels des décisions sont prises chaque jour. À la suite de la pandémie de la COVID-19, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) s'est engagé à apporter des améliorations dans divers domaines, notamment dans ses normes relatives aux services et de transparence pour les migrants, qui utilisent fréquemment l'AI pour accéder à leurs dossiers. Les décisions prises par le gouvernement du Canada ont également des incidences au niveau mondial dans divers secteurs, tant humanitaires qu'économiques. Ces parties doivent s'en remettre à des intermédiaires locaux pour les aider à répondre à leurs besoins (p. ex., des avocats spécialisés en droit de l'immigration), ce qui ajoute des coûts substantiels pour le demandeur individuel et réduit l'obligation de rendre compte de la conduite des institutions fédérales à ceux qui sont servis par ces institutions.

Le Canada a déjà décidé que l'accès universel est essentiel lorsqu'il s'agit de renseignements personnels demandés par l'entremise de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Décret d'extension n° 3 a étendu le droit d'accès aux renseignements personnels à toutes les personnes se trouvant à l'extérieur du Canada. L'adoption d'un droit d'accès universel au niveau fédéral permettrait au gouvernement du Canada de s'harmoniser avec le reste du Canada, puisque chaque loi provinciale et territoriale sur l'AI offre un accès universel. En outre, en

comparaison avec le reste du monde, 76 pays (anglais seulement) ont intégré l'accès universel dans leurs lois respectives sur l'AI. Parmi les partenaires internationaux les plus proches du Canada, seule la Nouvelle-Zélande restreint l'accès de manière similaire.

Conclusion(s)

L'examen du travail de base effectué lors de la publication du décret d'extension de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, peut permettre de déterminer la voie à suivre pour répondre aux besoins légitimes d'accès lorsqu'ils existent.

L'intérêt public et la LAI

Une disposition de primauté de l'intérêt public existe dans de nombreuses juridictions, dans le but d'encourager et de permettre aux institutions de divulguer des informations considérées par le responsable d'une institution comme étant d'intérêt public, même si ces informations seraient normalement exemptées de divulgation. Cela pousse la divulgation de l'information au-delà des intérêts des demandeurs individuels, favorisant ainsi les objectifs plus larges d'un gouvernement ouvert et de la responsabilité générale.

Bien que la LAI du Canada ne comporte pas de disposition générale de primauté de l'intérêt public, la LAI comporte deux dispositions qui traitent de l'intérêt public :

- L'alinéa 19(2)c) permet la divulgation de renseignements personnels conformément au sous-alinéa 8(2)m)(i) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, lorsque l'intérêt public de la divulgation l'emporte clairement sur toute atteinte à la vie privée.
- Le paragraphe 20(6) permet la divulgation de renseignements de tiers, lorsqu'il existe un intérêt public lié uniquementà la santé publique, à la sécurité publique ou à la protection de l'environnement, ou si l'intérêt de la divulgation l'emporte clairement sur toute perte ou tout gain financier pour le tiers, ou sur tout préjudice à sa sécurité, à sa compétitivité ou à ses négociations.

Chacune de ces dispositions s'applique à certaines exceptions obligatoires alors que plusieurs autres exceptions ne comportent pas de disposition relative à l'intérêt public. Il s'agit notamment de l'article 13 (renseignements provenant d'autres gouvernements) et de l'alinéa 16(1)*a*), qui couvre les documents des organismes d'enquête (p. ex., la Gendarmerie royale du Canada). D'autres exceptions à la divulgation sont discrétionnaires, ce qui signifie que le responsable de l'institution peut décider de divulguer l'information même si elle pourrait normalement être exemptée de divulgation. Lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire, le responsable de l'institution doit prendre en compte tous les facteurs pertinents pour et contre la divulgation. Bien que ce facteur puisse inclure l'intérêt public, il n'y a pas d'exigence explicite de peser l'intérêt public. S'il y a une plainte, le Commissaire à l'information peut soulever l'intérêt public

comme facteur. Pour leur part, les cours fédérales ont évité de soulever des facteurs spécifiques de discrétion pour la considération du responsable de l'institution, au-delà des généralités.

Les juridictions internationales varient en termes de législation sur l'intérêt public. Certaines, comme l'Irlande et le Royaume-Uni, utilisent un modèle dans lequel des dispositions de primauté de l'intérêt public s'appliquent à certaines, mais pas à toutes les exceptions. Cependant, d'autres juridictions, dont l'Inde et certaines provinces canadiennes, comme l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont une primauté de l'intérêt public qui s'applique à toutes les exceptions. De plus, dans l'affaire Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association, 2010 CSC 23, la Cour suprême du Canada a statué sur un critère de primauté de l'intérêt public intégré dans les exceptions discrétionnaires de la législation ontarienne sur l'accès à l'information. La Cour a conclu que l'exercice du pouvoir discrétionnaire doit tenir compte de l'intérêt public à l'égard de la transparence du gouvernement, du débat public et du bon fonctionnement des institutions de l'État, même si dans certains cas, il peut avoir une application limitée. Au cours du processus de mobilisation de l'examen de l'AI, la primauté de l'intérêt public a été identifiée comme un domaine dans lequel des améliorations devraient être apportées.

Conclusion(s)

L'intérêt public est un facteur déterminant pour décider quelles informations doivent être divulguées, parallèlement à la diminution des risques liés au passage du temps.

Examiner le régime des exceptions

Les exceptions prévues par la LAI sont l'une des deux exceptions au droit d'accès ; l'autre exception est appelée exclusion et sera abordée plus bas. Les exceptions sont un pilier de tout régime d'accès à l'information, tant au niveau international que national, et elles couvrent souvent des sujets similaires, comme la défense d'une nation contre des activités hostiles, la sauvegarde de l'intégrité des processus judiciaires ou la protection de la sécurité ou de la vie privée des personnes, entre autres. Les exceptions sont considérées comme des protections importantes, tant dans l'intérêt public que dans l'intérêt national. Au Canada les exceptions en vertu de la LAI sont toujours une combinaison de chacune des catégories suivantes :

- soit fondée sur la catégorie ou sur le préjudice, la première exigeant que l'information soit d'un type défini, et la seconde exigeant qu'un préjudice ou un dommage se produise si l'information devait être divulguée;
- soit obligatoire ou discrétionnaire, la première exigeant que l'information ne soit pas divulguée, et la seconde exigeant une évaluation des facteurs pour et contre la divulgation avant que l'exemption ne soit appliquée.

Une exception peut donc être une exception fondée sur une catégorie et être obligatoire (p. ex., renseignements personnels) ou être discrétionnaire (p. ex., conseils à un ministre). De même, une exception fondée sur le préjudice peut être obligatoire (p. ex., préjudice à la position concurrentielle d'un tiers) ou discrétionnaire (p. ex., préjudice au déroulement d'une enquête).

La complexité du régime d'exception de la LAI peut prendre des années à apprendre et à appliquer correctement pour les professionnels de l'AIPRP. Il est encore plus difficile à comprendre pour les membres du public. Les intervenants publics critiquent depuis longtemps l'ampleur du régime d'exception du Canada, faisant valoir le plus souvent qu'il y a de nombreuses dispositions fondées sur des catégories qui n'exigent pas que les institutions démontrent un préjudice en matière de divulgation. L'approche du Canada en matière d'exceptions n'a pas été mise à jour depuis la création de la LAI en 1983 ; depuis, la LAI n'a fait qu'ajouter de nouvelles catégories et sous-catégories d'exceptions.

Il existe plusieurs façons d'aborder les exceptions, tant au Canada qu'à l'étranger. Certains régimes utilisent une approche similaire à celle du Canada, mais ils ont mieux défini les cas où ces exceptions ne s'appliquent pas. Cela peut être fait dans la législation, comme dans la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée de l'Ontario, qui énumère les circonstances dans lesquelles les exceptions ne peuvent être appliquées. Cela peut également se faire par l'entremise de politiques et de directives, ou d'un avis de mise en œuvre en vertu de l'article 70(1)c) de la LAI, dans lequel des cas précis de non-application pourraient être exprimés. Ces approches sont peut-être pratiques, mais elles ne résolvent pas nécessairement le problème de la complexité. Elles peuvent même l'aggraver, en exigeant de multiples lectures et considérations parallèles.

Plus récemment, les lois sur l'accès à l'information révisées ou élaborées ont ramené les exceptions à des catégories simples, fondées sur le préjudice. Cette approche décrit toutes les formes d'exceptions valides en termes généraux tout en les liant explicitement à la probabilité de préjudice que la divulgation pourrait causer. Le régime canadien comporte de nombreux cas où le préjudice doit être pris en compte, mais beaucoup plus où il ne l'est pas. L'exception d'informations basée sur des catégories ou des types de documents suppose un préjudice dans chaque cas. Les intervenants ont fait valoir que l'adoption d'exceptions suffisamment générales, fondées sur les préjudices, encouragerait une plus grande divulgation de l'information lorsqu'il n'y a aucun préjudice à le faire.

Le SCT est en train d'élaborer un guide en langage clair, qui vise à améliorer la compréhension de la LAI, y compris des exceptions. Une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de la raison d'être des exceptions, tout en favorisant une utilisation plus cohérente des exceptions dans l'ensemble du gouvernement.

Conclusion(s)

L'examen des options visant à clarifier les sensibilités et les risques légitimes entourant la divulgation d'informations gouvernementales pourrait améliorer la compréhension de toutes les initiatives en matière de transparence et de responsabilité, notamment pour les utilisateurs et les praticiens de l'AI, ainsi que pour le public et le gouvernement du Canada en général.

Exclusions

Le deuxième type d'exception au droit d'accès s'appelle une exclusion. Contrairement aux renseignements exemptés, si les renseignements font l'objet d'une exclusion, ils ne peuvent être divulgués en vertu de la LAI. Comme les documents exclus ne sont pas assujettis à la LAI, ils ne sont pas non plus soumis au même type de surveillance que les renseignements exemptés.

Les participants au processus de mobilisation ont indiqué qu'ils ne comprenaient pas l'objectif des exclusions et souhaitaient qu'elles soient supprimées ou converties en exceptions. De plus, les intervenants ont observé que les dispositions sont parfois appliquées différemment ou pas du tout. Les intervenants publics et la Commissaire à l'information ont particulièrement pointé du doigt l'exclusion essentiellement absolue des documents confidentiels du Cabinet, qu'ils estiment trop large. Par exemple, de nombreux intervenants, y compris des institutions fédérales, ont noté que l'alinéa 69(1)g) est extrêmement large. Ils ont observé que presque tout ce qui est présenté à un ministre peut être identifié comme étant « lié » à un document confidentiel du Cabinet, puisqu'un ministre peut en discuter avec ses collègues.

La Commissaire à l'information a aussi suggéré que toutes les exclusions soient révisables afin de garantir la diligence raisonnable et la responsabilité au sein du processus. La Cour fédérale a statué, par exemple, que la Commissaire à l'information peut vérifier si l'exclusion de la Société Radio-Canada a été correctement appliquée. Cette exclusion couvre tous les renseignements de la Société Radio-Canada liés à ses activités journalistiques, créatives ou de programmation, à l'exception des renseignements relatifs à l'administration générale. Cela n'a pas été étendu à toutes les exclusions, ce qui a provoqué des plaintes des intervenants concernant une application incohérente. Par exemple, si un demandeur se plaint de l'application de l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet, le processus d'examen consiste, pour la Commissaire à l'information, à demander au coordonnateur de l'AIPRP, après consultation auprès des services juridiques ministériels, de confirmer que les exclusions des documents confidentiels du Cabinet sont correctement appliquées.

À l'échelle internationale, la plupart des Cabinets ou des organismes fonctionnellement similaires sont à la fois soumis à leur législation nationale en matière d'accès à l'information et peuvent faire l'objet d'un examen indépendant. Dans de rares cas, comme au Royaume-Uni, l'examen indépendant du privilège parlementaire, qui, au Royaume-Uni, englobe les discussions

du Cabinet, peut faire l'objet d'un veto ministériel. Au Royaume-Uni, ce veto a fait l'objet d'un examen minutieux depuis 2010. Au Canada, les documents confidentiels du Cabinet sont ancrés à travers la législation fédérale, ce qui signifie que tout examen de leur application va nécessairement bien au-delà de la LAI.

Conclusion(s)

Il est possible de collaborer avec les bureaux concernés (p. ex., le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice) pour explorer les options stratégiques qui améliorent la transparence et la responsabilisation en ce qui concerne les renseignements exclus, tout en conservant les protections et garanties nécessaires pour les documents confidentiels du Cabinet et en assurant la cohérence avec le cadre juridique plus large régissant leur protection au Canada.

Disposition de temporisation pour les exceptions et les exclusions

Une « disposition de temporisation » est une disposition de la législation qui sert de date d'expiration pour le moment où une question juridique cesse de s'appliquer. Dans la LAI, quelques exceptions et exclusions sont annulées en raison du passage du temps. Il s'agit notamment de :

- L'alinéa 16(1)a) prévoit 20 ans pour les renseignements obtenus ou préparés par certains organismes d'enquête (p. ex., la Gendarmerie royale du Canada) au cours d'enquêtes licites portant sur des infractions à la loi ou des menaces à la sécurité du Canada.
- Le paragraphe 21(1) prévoit 20 ans pour les renseignements qui (a) portent sur des avis ou des recommandations, b) contiennent un compte rendu de consultations ou de délibérations, c) contiennent des positions ou des projets préparés en vue de négociations, ou d) comportent des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution qui n'ont pas encore été mis en œuvre.
- Le paragraphe 22.1(1) prévoit 15 ans pour l'établissement de rapports préliminaires ou les documents de travail de vérifications internes.
- L'alinéa 69(3)a) prévoit 20 ans pour les documents confidentiels du Conseil privé du Roi (c'est-à-dire les documents confidentiels du Cabinet).
- Le sous-alinéa 69(3)b)(ii) prévoit quatre ans à partir de la date où une décision a été prise, lorsque les décisions n'ont pas été rendues publiques, pour les documents de travail destinés à présenter des explications de base aux décisions du Cabinet.

On suppose généralement que le passage du temps réduit la sensibilité des renseignements protégés, particulièrement dans les cas où des décisions ont été prises ou des événements ont pris fin. De longues clauses de temporisation peuvent ajouter au fardeau opérationnel des bureaux de

l'AIPRP, car les exceptions au droit d'accès doivent être prises en considération au moins pour la durée de la clause de temporisation.

Néanmoins, tout au long du processus de mobilisation de l'examen de la LAI, il y a eu un large consensus sur le fait que les clauses d'extinction de 20 ans pour les exceptions et les exclusions sont trop longues. Dans certains cas, les clauses d'extinction sont plus longues que la période de conservation de l'information elle-même.

Au niveau international, il existe des variations importantes en ce qui concerne le temps qui doit s'écouler avant que les informations puissent être divulguées en toute sécurité par défaut, ainsi que dans le traitement des différentes catégories d'informations. Par exemple, dans le contexte nord-américain, le Mexique fixe un délai de cinq ans pour certains types de documents, tandis que les États-Unis prévoient jusqu'à 25 ans pour leurs documents relatifs à la sécurité nationale. Dans ce dernier cas, la clause de caducité de 25 ans pour les dossiers de sécurité nationale est également liée directement au programme de déclassification des États-Unis.

Conclusion(s)

Parallèlement à l'intérêt public, le passage du temps est un déterminant essentiel pour déterminer quelles informations peuvent être divulguées publiquement et quand. Une relation peut être établie entre l'application d'exceptions et la responsabilité de déclassifier ou de divulguer des documents qui ne sont plus sensibles.

Faire progresser la réconciliation avec les Autochtones

Comme l'indique le rapport Ce que nous avons entendu des peuples autochtones publié récemment, le gouvernement du Canada s'est engagé, au cours du processus d'élaboration du projet de loi C-58, à consulter les peuples autochtones par l'intermédiaire des organisations autochtones nationales; les organisations des Premières nations, des Inuits et des Métis; et d'autres organisations et groupes intéressés afin de connaître leur points de vues sur le régime d'accès à l'information et d'envisager les améliorations à y apporter. Depuis lors, le 21 juin 2021, la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Loi sur la Déclaration des NU) a reçu la sanction royale et a désormais force de loi au Canada. En vertu de la Loi sur la déclaration des NU, le gouvernement du Canada doit, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones :

- prendre toutes les mesures nécessaires pour que les lois du Canada soient compatibles avec la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Déclaration des NU);
- élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour atteindre les objectifs de la Déclaration des NU ; et
- faire un rapport annuel au Parlement sur les progrès réalisés.

Comme indiqué dans le rapport annuel inaugural concernant la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des NU : « La mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies exige également un changement en profondeur dans les relations du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones. Dans le cadre de ce changement transformateur, le gouvernement fédéral continue d'accélérer les progrès en matière de réconciliation et de respect du droit des peuples autochtones à l'autodétermination. Il s'agit véritablement d'un effort de l'ensemble du gouvernement. » Toutes les lettres de mandat de 2021 ont appelé les ministres à appuyer la Loi de Déclaration des NU et à travailler avec les peuples autochtones pour faire avancer les droits des Autochtones. En s'appuyant sur la Déclaration des NU, le ministère de la Justice a publié les Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones qui guident le travail nécessaire pour respecter l'engagement du gouvernement du Canada à renouveler les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuits et la Couronne. Le SCT a déployé des efforts continus pour faire participer les peuples autochtones et tenir compte de leurs points de vue. Cet effort se poursuivra en explorant les possibilités d'amélioration du régime d'accès à l'information.

Au cours de cet examen, le SCT a reçu les commentaires de divers organismes et peuples autochtones afin de connaître leur utilisation du système d'accès à l'information, ainsi que les problèmes et les préoccupations qui leur sont propres. Le SCT a également examiné les commentaires en suspens reçus dans le cadre de la participation au projet de loi C-58. D'autres

commentaires ont été reçus dans le cadre des activités d'engagement relatives à la modernisation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dirigées par le ministère de la Justice, auxquelles des représentants du SCT ont participé. Vous trouverez plus de détails sur les personnes qui ont participé aux activités et sur les commentaires reçus dans le rapport « Ce que nous avons entendu » des peuples autochtones.

Les peuples autochtones utilisent le régime d'accès à l'information pour recueillir des informations auprès du gouvernement du Canada afin de faire avancer des priorités tels que :

- les revendications spécifiques liées à des griefs historiques ;
- les litiges relatifs au titre aborigène,[2] aux droits ancestraux et aux droits issus de traités ;
- favoriser la santé et le bien-être de leurs communautés ;
- établir le statut en vertu de la *Loi sur les Indiens* par l'entremise de dossiers généalogiques ;
- éclairer la prise de décisions sur les questions liées à la gouvernance ; et
- informer les intérêts économiques des Autochtones.

Comme nous l'avons constaté dans le cadre de nos exercices de mobilisation, les utilisateurs autochtones sont confrontés à bon nombre des mêmes problèmes systémiques que les autres utilisateurs lorsqu'ils tentent d'obtenir des documents, notamment les retards dans la réception des renseignements demandés, la difficulté de communiquer avec les bureaux de l'AIPRP et l'application incohérente des exceptions. Bien que ces problèmes soient également signalés par des personnes et des organisations non autochtones, les organisations autochtones notent qu'elles ont un impact différentiel sur leurs communautés qui dépendent des demandes d'accès à l'information à des fins critiques, urgentes et délicates, qu'il s'agisse de l'accès au financement d'infrastructures, de l'évaluation et du suivi de l'exploitation des ressources naturelles susceptibles d'affecter leurs droits, leurs intérêts ou leurs revendications.

Plus fondamentalement, l'engagement avec les peuples autochtones nous a permis de mieux comprendre que la question de l'accès à l'information pour les peuples autochtones est une question d'autodétermination. Les peuples autochtones affirment depuis longtemps que les obstacles à l'accès à l'information sont en fait des obstacles à la justice, qu'il s'agisse de demander réparation pour des griefs historiques, d'accéder à des services sociaux, de rechercher des opportunités économiques ou de tout autre droit ou priorité. Alors que presque tous les autres organismes et organisations fédérales au Canada peuvent exercer un certain degré d'autorité sur

2. Le « titre aborigène » est un concept juridique unique, affirmé et son contenu a été défini par une décision historique de 1997 de la Cour suprême du Canada. Il confère à son détenteur le droit d'utiliser, de contrôler et de gérer la terre et le droit aux avantages économiques de la terre et de ses ressources. Bien que le terme « aborigène » apparaisse à divers endroits dans la jurisprudence et les concepts juridiques canadiens, le présent rapport adopte généralement le terme préféré d'« Autochtone » dans la mesure du possible.

leurs documents, l'histoire coloniale du Canada fait que le gouvernement du Canada et ses institutions - ministères, agences, tribunaux et Parlement - restent les principaux arbitres des informations divulguées aux peuples autochtones et à leur sujet. En conséquence, les peuples autochtones peuvent avoir un accès direct limité ou inexistant aux informations et aux données obtenues auprès de leurs communautés, ce qui limite leur utilisation de ces mêmes informations et données pour faire valoir leurs droits, leurs revendications et leurs intérêts. C'est pourquoi les peuples Autochtones ont plaidé en faveur de la souveraineté des données autochtones, en demandant le rapatriement des informations qui ont été recueillies auprès d'eux et qui les concernent, afin de pouvoir déterminer comment y accéder, les stocker et les utiliser.

Cette section explore les moyens de soutenir l'autorité autochtone sur les informations et les données autochtones et d'améliorer le régime d'accès à l'information afin de répondre aux besoins des utilisateurs Premières nations, des Inuits et des Métis. Il convient également de noter que ces possibilités existent parallèlement à d'autres priorités du gouvernement du Canada dans ces domaines, comme le plan ministériel de 2022-23 de Services aux Autochtones Canada et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, en plus du financement prévu dans le budget 2021 pour soutenir les stratégies et la gouvernance des données dirigées par les Autochtones ainsi que le travail de Statistique Canada à l'appui de ces efforts.

Les pages suivantes examinent les moyens de faire progresser la réconciliation autochtone, par la transition vers le contrôle autochtone de l'information et des données autochtones, les services d'AI culturellement appropriés, l'examen de la possibilité d'un mécanisme de surveillance de l'accès des Autochtones et en abordant la définition étroite de « gouvernement autochtone ».

Contrôle de l'information et des données

Depuis de nombreuses années, les groupes autochtones et les organes directeurs autochtones affirment que la manière dont l'information est gérée à l'avenir jouera un rôle-clé dans l'autodétermination des Autochtones et leur reconnaissance en tant que nations. Ce point de vue a été avancé par l'Assemblée des Premières Nations, l'Association des femmes autochtones du Canada, le Congrès des peuples autochtones, les directeurs nationaux de recherche sur les revendications et l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique et la Première Nation Tsawwassen avant l'adoption du projet de loi C-58, et il demeure une priorité dans le cadre de l'examen de la LAI. Des organisations telles le Centre de gouvernance de l'information des Premières nations, qui avaient été financées en 2018 afin d'élaborer un cadre devant servir à la souveraineté de l'information et des données autochtones (anglais seulement), ont déterminé que l'autodétermination ne peut être atteinte sans que les Premières nations soient en mesure d'exercer un contrôle sur leurs propres données. L'Inuit Tapiriit Kanatami est également en train de mettre en place une vaste stratégie d'accès, de propriété et de diffusion des informations et des données (anglais seulement).

De nombreux types de revendications autochtones reposent sur des informations qui doivent régulièrement être obtenues par le biais de demandes d'accès à l'information, souvent dans les limites des délais des processus juridiques ou gouvernementaux. Les processus alternatifs d'acquisition de documents ont des contraintes similaires selon les chercheurs autochtones. Les chercheurs sur les revendications des Premières nations, par exemple, signalent que les dates clés des processus de revendication sont manquées en raison des retards, et que les fonds de recherche limités dans le temps s'épuisent, ce qui peut imposer des difficultés financières importantes aux chercheurs et aux organisations qu'ils soutiennent. Les directeurs nationaux de la recherche sur les revendications et l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique déclarent que cette situation n'est pas conforme à la Déclaration des NU, qu'ils interprètent comme garantissant l'accès à la réparation des griefs historiques. Les directeurs nationaux de recherche ont formulé des recommandations spécifiques, notant que celles-ci « dépendent du fait que le Canada maintienne l'honneur de la Couronne et agisse dans le cadre de son mandat de réconciliation en reconnaissant son conflit d'intérêt dans le contrôle des informations détenues par les institutions fédérales dont les Premières Nations ont besoin pour poursuivre leurs revendications historiques contre la Couronne, et en prenant des mesures immédiates pour l'éliminer » (trad. de l'anglais). Le Centre de gouvernance de l'information des Premières nations et d'autres organismes et gouvernements autochtones comme la Fédération Métisse du Manitoba se sont fait l'écho de ce point de vue, en notant qu'il existe un conflit d'intérêts pour le gouvernement du Canada dans la gestion des efforts des autochtones pour accéder à ces documents.

Ce conflit s'affirme dans plusieurs domaines, tant en termes de propriété, d'accès et de contrôle de l'information, que de responsabilités concurrentes des responsables des institutions. Premièrement, les peuples autochtones affirment que les documents dont ils ont besoin devraient leur appartenir et être sous leur contrôle, mais qu'ils sont en fait sous le contrôle de la Couronne. Deuxièmement, le même responsable d'institution, dont le pouvoir discrétionnaire détermine s'il convient de divulguer des informations aux peuples autochtones à l'appui de leurs revendications, est également chargé d'appuyer la position de la Couronne en réponse à ces revendications.

Les organisations autochtones participant à cet examen reconnaissent que si le transfert des données et des informations autochtones vers un lieu mieux contrôlé par les intérêts autochtones est l'objectif visé, il ne peut être atteint qu'en y consacrant beaucoup de temps et de ressources. Leurs contributions comprenaient une variété d'approches, incluant une solution provisoire consistant à transférer le pouvoir de décision aux peuples autochtones relatif aux documents dont ils ont besoin pour leurs revendications, tout en maintenant la garde actuelle du gouvernement du Canada. Elles pourraient également favoriser les approches fondées sur les distinctions en matière de gestion de l'information entre les Premières nations, les Inuits et les Métis.

Les organisations autochtones reconnaissent également que le régime d'accès à l'information est une composante du cadre plus large de gestion de l'information du gouvernement du Canada. Il existe des possibilités de faire progresser la propriété, le contrôle et l'accès à l'information et aux données autochtones au-delà de la LAI.

Conclusion(s)

Le gouvernement du Canada s'engage à respecter et à appuyer l'autodétermination des Autochtones au Canada, notamment en facilitant et en appuyant le contrôle de l'information et des données à l'intention des communautés autochtones.

Services adaptés à la culture

Pour atteindre les objectifs de la LAI pour les requérants autochtones, il faut comprendre que le gouvernement du Canada reconnaît les Premières nations, les Inuits et les Métis en tant que peuples autochtones du Canada, qui sont constitués en collectivités distinctes ayant des droits et leur propre histoire, y compris avec la Couronne. Il faut également comprendre qu'une approche fondée sur la particularité des collectivités est nécessaire pour s'assurer que les droits, les intérêts et les circonstances uniques des Premières nations, des Inuits et des Métis sont reconnus, affirmés et mis en œuvre. Cependant, les personnes et les organisations autochtones qui ont participé à cette étude ont signalé un manque de compréhension dans leurs interactions avec les représentants du gouvernement. Les requérants autochtones ont exprimé une frustration considérable en recevant des réponses incorrectes ou des réponses qui s'appliquent à d'autres autochtones qu'eux-mêmes parce qu'ils avaient affaire à des personnes qui ne comprenaient pas quelles informations ils recherchaient ni pourquoi.

Au cours du processus d'engagement de la révision de l'accès à l'information, les utilisateurs autochtones du régime d'accès à l'information ont identifié des problèmes liés au processus de soumission d'une demande. De nombreux documents sous le contrôle des institutions fédérales concernant les questions autochtones ont été mal conservés, ce qui se traduit par des documents de mauvaise qualité, parfois illisibles, manquants ou difficiles à identifier, ce qui entraîne des lacunes dans les informations. Les informations ne sont pas toujours disponibles ou fournies sous forme de documents numériques lisibles et consultables par machine, ce qui rend leur utilisation difficile, voire impossible, à des fins de recherche ou d'analyse. Les utilisateurs autochtones font également état d'obstacles technologiques, ce qui peut rendre plus difficile la soumission de demandes par voie électronique, notamment dans les zones reculées dépourvues de service internet stable. En outre, les demandeurs peuvent rencontrer des difficultés à payer les frais de demande, qui nécessitent au minimum l'accès à des services bancaires, et souvent à des cartes de crédit.

Pour les requérants autochtones qui cherchent à obtenir des informations sur des proches éloignés, disparus ou décédés, il peut être particulièrement difficile de faire face à la bureaucratie. Les processus informels ont parfois permis aux demandeurs autochtones d'avoir accès à l'information d'une manière qui facilite le contact personnel et permet la résolution de problèmes et la discussion en collaboration entre les demandeurs et les professionnels de l'AIPRP. En même temps, les requérants autochtones rapportent que les demandes informelles peuvent aussi être une expérience de non-coopération et de longs délais, ce qui les pousse à s'en remettre aux demandes formelles d'AI qui ne répondent pas non plus à leurs besoins.

Pour faire avancer les efforts de réconciliation, il est nécessaire que les peuples autochtones et le gouvernement du Canada élaborent conjointement des pratiques afin de s'assurer que les peuples autochtones reçoivent des services culturellement appropriés et sans obstacles à l'accès. Selon la Fédération Métisse du Manitoba, « il est important que le personnel qui traite les demandes d'accès à l'information soit bien formé aux normes d'accès et qu'il ait l'expérience de la distinction entre les organisations, les groupes et les gouvernements Métis, Inuits et des Premières nations » (trad. de l'anglais). Une formation et une sensibilisation accrues dans les institutions fédérales peuvent contribuer à combler cette lacune.

Conclusion(s)

Le gouvernement du Canada s'engage à éliminer les obstacles auxquels se heurtent les peuples autochtones pour accéder aux informations des institutions fédérales, tout en favorisant les stratégies d'information et de données dirigées par les Autochtones.

Surveillance indépendante

Ce rapport présente trois thèmes en matière d'accès et de contrôle de l'information concernant les peuples autochtones : la définition de « gouvernement autochtone » dans la LAI, le contrôle autochtone des données et de l'information, et l'élaboration de services culturellement appropriés pour soutenir l'accès autochtone à l'information. Ces deux derniers thèmes comprennent le point de vue selon lequel un mécanisme de contrôle indépendant et spécifique aux autochtones est essentiel pour atteindre une plus grande équité pour les demandeurs autochtones et un plus grand contrôle sur les informations et les données. Le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, les directeurs nationaux de la recherche sur les revendications et l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique, parmi d'autres parties prenantes autochtones, recommandent un mécanisme qui permettra de s'assurer que le Canada n'est pas en conflit d'intérêts lorsqu'il résout les demandes qui lui sont adressées, comme indiqué dans une section précédente du présent rapport. Il a été recommandé que ce mécanisme aille au-delà de la LAI, et cette question a été soulevée de façon similaire lors de l'engagement sur l'initiative de modernisation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* menée par le ministère

de la Justice. Par exemple, certaines organisations plaident depuis longtemps en faveur d'un processus de résolution des réclamations totalement indépendant, qui constituerait un élément important d'un vaste mécanisme de contrôle indépendant. La surveillance et la responsabilisation sont des éléments essentiels du cadre du Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (anglais seulement) sur la gouvernance de l'information et des données des Premières nations. Dans ce cadre, un mécanisme de surveillance serait chargé d'examiner les décisions des institutions lorsque des demandeurs des Premières Nations, ou le contrôle des données et des informations des Premières Nations sont en cause, et aurait la capacité de faire des recommandations sur la façon d'améliorer l'accès pour les utilisateurs des Premières Nations.

La Commissaire à l'information sert actuellement de mécanisme de surveillance des pratiques d'accès à l'information du gouvernement du Canada. En vertu du paragraphe 30(1) de la LAI, la Commissaire à l'information a l'obligation d'enquêter sur de nombreux problèmes dans le cadre du régime d'accès à l'information, y compris ceux que rencontrent couramment les requérants autochtones. Il s'agit notamment des cas où des requérants se voient refuser l'accès à des documents, sont confrontés à des retards administratifs ou à des prorogations de délai, reçoivent des réponses incomplètes, ainsi que de toute autre question liée à la demande ou à l'obtention de documents.

Un engagement plus approfondi avec les Premières nations, les Inuits et les Métis sera nécessaire, en collaboration avec la Commissaire à l'information en tant qu'agent indépendant du Parlement, pour proposer une façon à plus long terme d'aborder les questions de surveillance et de responsabilité.

Conclusion(s)

Le gouvernement du Canada s'engage à appuyer l'autodétermination des Autochtones au Canada, notamment en examinant les meilleurs mécanismes pour atteindre ce résultat, comme l'examen indépendant.

Définition de « gouvernement autochtone » dans la LAI

L'article 13 de la LAI exige que le responsable d'une institution fédérale refuse de divulguer des renseignements obtenus à titre confidentiel des entités suivantes :

- le gouvernement d'un État étranger;
- les organisations internationales d'États (p. ex., l'Union européenne);
- les gouvernements provinciaux et municipaux et leurs institutions; et
- certains gouvernements « autochtones » spécifiquement nommés.

Les peuples autochtones ont souligné que l'expression « gouvernement aborigène », dans la version anglaise de la loi, est démodé et ne tient pas compte des gouvernements et des organes directeurs des Premières nations, des Inuits et des Métis. Beaucoup ont demandé que le mot « aborigène » soit remplacé par « autochtone ». Mais surtout, la définition ne mentionne que neuf gouvernements et conseils des Premières nations, ainsi que les conseils de bande tels que définis dans la *Loi sur les Indiens*. Beaucoup ont également demandé que le mot « aborigène » dans la version anglaise de la LAI soit remplacé par « indigène. »

Cette définition limitée signifie que les peuples autochtones n'ont pas la capacité de protéger de manière appropriée les informations de nature sociale, politique, culturelle, spirituelle, environnementale ou traditionnelle. À l'heure actuelle, les gouvernements autochtones et les autres organes directeurs sont parfois tenus de partager certaines informations avec le gouvernement du Canada afin de bénéficier de services pour leurs peuples. Les autres gouvernements contrôlent généralement leurs données et peuvent les partager avec l'assurance de la confidentialité, mais ce même sentiment de propriété, de contrôle et d'autorité ne s'étend pas actuellement à tous les gouvernements ou organes directeurs autochtones.

Toutefois, en l'absence d'une telle autorité, plusieurs gouvernements autochtones doivent plutôt se fier sur d'autres dispositions en matière de confidentialité, comme les dispositions à l'intention des tiers prévues à l'article 20 de la LAI. Les protections des tiers, cependant, sont destinées à protéger les informations commerciales ou autres renseignements exclusifs; ces dispositions ne couvrent pas l'ensemble des informations partagées avec ou par les gouvernements autochtones et autres organes directeurs.

Trois provinces (l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta) et deux territoires (les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut) ont des définitions plus larges de leurs équivalents de « gouvernement autochtone » dans leur législation sur l'accès à l'information. Au niveau fédéral, depuis 2017, le Parlement a mis à jour ce langage dans de nombreuses lois, abandonnant le « gouvernement autochtone » pour adopter « organes directeurs autochtones ». Cela se retrouve, entre autres, dans la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les langues autochtones* et la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*. Le terme « organe directeur autochtone » est défini dans ces lois comme tout conseil ou autre entité autorisée qui agit au nom d'une collectivité, d'un groupe ou d'un peuple autochtone qui détient des droits reconnus et affirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La *Loi sur les pêches* comprend, notamment une section sur les connaissances autochtones et exige que le gouvernement du Canada reçoive un consentement écrit pour divulguer ou rendre public toute connaissance autochtone partagée en toute confidentialité. L'adoption par le Canada de la Loi sur la Déclaration des NU exigera que les lois canadiennes soient compatibles avec les questions relatives aux droits des Autochtones.

Conclusion(s)

Le gouvernement du Canada s'est engagé à mettre en œuvre la Loi sur la Déclaration des NU, ce qui nécessitera la mise à jour et l'harmonisation du langage utilisé dans les lois du Canada relatives aux peuples et aux communautés autochtones, y compris la définition de « gouvernement autochtone » dans la LAI.

L’Accès à l’information à l'ère numérique

Dans cette ère numérique en constante évolution, le régime d’accès à l’information continuera d’être mis au défi de mieux répondre aux besoins de ceux qui en dépendent. La technologie continuera de jouer un rôle central dans cet effort.

Le gouvernement du Canada a publié son Ambition numérique 2022, qui fournit une vision stratégique claire et à long terme pour la gestion intégrée des services, des informations, des données, des technologies de l’information et de la cybersécurité. Quatre thèmes stratégiques forment l’Ambition numérique du gouvernement du Canada : 1) l’excellence dans la technologie et les opérations ; 2) les services et programmes numériques basés sur les données ; 3) la stratégie et la politique numériques prêtes à l’action ; 4) l’évolution structurelle du financement, du talent et de la culture. Chacun de ces thèmes est abordé dans le présent rapport, et le régime d’accès à l’information est un terrain d’essai idéal pour l’avancement dans ces domaines.

Le gouvernement ouvert se concentre depuis longtemps sur l’adoption de technologies numériques afin de mettre autant d’informations que possible à la disposition du plus grand nombre de personnes. Le portail du gouvernement ouvert s’agit d’un guichet unique permettant aux utilisateurs externes d’accéder à des données et à de l’information ouvertes, y compris de l’information publiée de façon proactive conformément à la partie 2 de la LAI.

Plus récemment, la plateforme AIPRP en ligne a été lancée en 2018 en tant que plateforme d’entreprise permettant aux demandeurs de soumettre des demandes d’accès à l’information ou de renseignements personnels par une porte unique. La plateforme est améliorée par l’intelligence artificielle pour aider les demandeurs à trouver des informations précédemment demandées, et pour aider à mieux diriger les demandes vers l’institution appropriée. Elle dessert maintenant plus de 220 des quelque 265 institutions couvertes par la LAI, mais pas encore les plus grandes institutions ayant le plus grand volume de demandes d’AI. La dernière version de la plateforme comprend désormais des comptes d’utilisateurs et des tableaux de bord sécurisés, ainsi que la livraison électronique des réponses. Cette fonctionnalité jette les bases d’une messagerie et de consultations sécurisées, ainsi que d’une plus grande interopérabilité. Il est urgent que le gouvernement du Canada continue de s’appuyer sur les succès remportés jusqu’à présent par la plateforme AIPRP en ligne, tout en réduisant les coûts de fonctionnement de plusieurs systèmes similaires.

Une autre possibilité d’innovation consiste à mettre à jour les outils de traitement des demandes d’accès à l’information. Il existe de nouveaux véhicules d’approvisionnement pour les logiciels de traitement des demandes d’accès à l’information disponibles dans le commerce, qui visent à remplacer les applications logicielles variées et généralement désuètes actuellement utilisées dans l’ensemble du gouvernement.

L'innovation numérique peut renforcer la confiance du public et la transparence du gouvernement. Parallèlement aux engagements en matière de gouvernement ouvert, le renforcement de la capacité du régime d'accès à l'information du Canada peut jouer un rôle essentiel dans l'atténuation de la prolifération de la désinformation et de la malinformation qui peuvent causer des dommages à la confiance du public dans les institutions.

La prochaine frontière pour l'adaptation et l'évolution du régime d'AI se situe dans le domaine de l'intelligence artificielle et de l'apprentissage automatique. Cette technologie utilise des programmes informatiques intelligents (algorithmes d'apprentissage) pour trouver des modèles complexes dans les données afin de faire des prédictions ou des classifications. L'apprentissage automatique est un sous-ensemble de l'IA qui permet à une machine d'apprendre automatiquement à partir de données antérieures en identifiant des modèles. Le gouvernement du Canada investit dans l'adoption de l'intelligence artificielle tant à l'interne que dans l'économie et la société canadiennes. Ces efforts dépendent de la qualité et de la normalisation des données pour tirer des enseignements précis de l'intelligence artificielle et de l'apprentissage automatique, tout en respectant les principes directeurs sur l'utilisation responsable.

Dans l'ensemble du gouvernement fédéral, les ministères et organismes utilisent des systèmes automatisés, y compris l'IA, pour prendre ou soutenir des décisions administratives dans divers domaines, notamment les services frontaliers, l'assurance-emploi et l'immigration. Ces systèmes sont soumis à la Directive sur la prise de décision automatisée, qui vise à assurer la transparence, la responsabilité et l'équité procédurale dans la prise de décision automatisée. Avant leur lancement, les projets d'automatisation sont évalués à l'aide de l'Outil d'évaluation de l'incidence algorithmique, afin d'évaluer les risques d'un système et de déterminer les mesures applicables en vertu de la directive. Les résultats détaillés de l'évaluation de l'incidence algorithmique pour les initiatives du gouvernement du Canada sont mis à la disposition du public sur le portail du gouvernement ouvert. Les enseignements tirés des projets d'automatisation existants éclaireront l'approche de l'utilisation des technologies d'IA dans le domaine de l'AI.

L'IA va à la fois accélérer la transformation des services numériques et forcer le réexamen de principes fondamentaux du régime de l'AI tels que « qu'est-ce qu'un document » et « qui en est le propriétaire. »

Conclusion

Reconnaissant le rôle essentiel que joue la LAI dans la transparence et la responsabilisation du gouvernement, il était important, pour le premier examen prévu par la loi, de faire tous les efforts possibles pour identifier et analyser les obstacles au régime tout en établissant une base solide pour les futurs processus d'examen de la LAI. Pour atteindre cet objectif, l'équipe d'examen a consulté le public, la Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, les peuples et les organisations autochtones, les institutions fédérales assujetties à la LAI et d'autres juridictions canadiennes. La contribution de ces intervenants a été essentielle à la production du présent rapport et sera déterminante pour la poursuite de la modernisation du régime d'accès à l'information.

Comme le démontre ce rapport, la nécessité de disposer d'informations gouvernementales facilement disponibles et accessibles tout en veillant à ce que les exceptions au droit d'accès restent limitées et spécifiques est fondamentale pour garantir la transparence et la responsabilité des gouvernements. Ce principe devrait continuer à guider les efforts de modernisation à l'ère numérique.

La modernisation nécessitera un effort soutenu. Le gouvernement doit continuer à entretenir et à améliorer les relations qu'il a cultivées au cours de ce premier examen et s'assurer qu'il existe un mécanisme d'engagement continu qui ne soit pas limité dans le temps. Il sera également essentiel de surveiller la mise en œuvre des actions découlant du présent rapport afin d'évaluer leur performance par rapport aux objectifs visés. Il existe également d'autres considérations-clés qui nécessiteront une certaine coordination de la part des responsables gouvernementaux, comme la modernisation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la LAI partagent de nombreuses caractéristiques similaires, et la trajectoire de la modernisation de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* continuera à exiger la coordination des travaux sous les deux régimes.

Un thème dominant de ce rapport est la nécessité pour le gouvernement du Canada de mettre à jour ses systèmes numériques, d'améliorer la gestion de l'information et de devenir plus centré sur l'utilisateur dans sa prestation de services numériques. L'accès à l'information ne vaut que par les systèmes qui l'appuient, et ces systèmes doivent être adoptés par une main-d'œuvre qualifiée et suffisante pour les tâches à accomplir. Ces questions s'inscrivent dans le droit fil de nombreuses années d'Ambition numérique pour le gouvernement du Canada, et elles resteront des priorités dans les années à venir. Toutefois, l'un des défis les plus urgents à relever consiste à faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones. Ce qui était autrefois une responsabilité de chaque ministre est désormais inscrit dans la loi par l'entremise de la Loi sur la Déclaration des NU. Cet engagement a également été reflété par la Gouverneure générale du

Canada dans le discours du Trône de 2022. La modernisation du régime d'AI pour refléter les principes et les droits énoncés dans la Loi sur la Déclaration des NU répond à cet engagement.

À l'avenir, en fonction des résultats de cet examen, la LAI peut cesser d'être considérée comme la seule option pour ceux qui cherchent des informations gouvernementales et devenir une avenue efficace pour la transparence et la responsabilité parmi d'autres qui soutiennent le droit du public de savoir.

Annexe A – Liste des conclusions notées dans ce Rapport

Améliorer les services dispensés aux Canadiens

Gestion de l'information et accès à l'information	La gestion efficace de l'information est à la base de l'innovation numérique, et l'inverse est tout aussi vrai. Une gestion stratégique plus cohérente du cycle de vie des actifs d'information et de données du gouvernement du Canada, de la planification à l'élimination, nécessitera l'examen de la mesure dans laquelle des cadres et une gouvernance centralisés, un stockage et une organisation améliorés, des exigences de conservation plus claires et des outils de balisage des métadonnées appropriés pourraient aider à réaliser des améliorations générales dans l'ensemble du gouvernement en matière de prestation de services et d'efficacité des programmes.
Renforcer les capacités de la communauté de l'accès à l'information	La clarification des rôles, des responsabilités et de la formation des responsables de l'AIPRP, avec une centralisation appropriée des services de base à la communauté, rendra les services d'AIPRP plus cohérents et plus efficaces dans l'ensemble du gouvernement du Canada. Cela renforcera également l'importance de la communauté de pratique dans l'exercice d'une fonction publique essentielle, en s'alignant davantage sur les autres communautés de pratique pertinentes dans l'ensemble du gouvernement du Canada.
Planification des effectifs de l'AI	Une stratégie de main-d'œuvre de l'AI à l'échelle de l'entreprise permettrait d'améliorer la composition, les compétences, le recrutement et le maintien en poste des professionnels de l'AIPRP.
Accessibilité et langues officielles	Les produits et services offerts dans le cadre du régime AI doivent être inclusifs pour tous ceux qui exercent leur droit d'accès.
Prorogations	La recherche de moyens de réduire le recours aux longues prorogations de délais, de concert avec l'innovation numérique et l'amélioration de la capacité de l'AI, pourrait accroître la conformité institutionnelle aux délais prescrits dans la LAI.
Consultations	L'examen des options stratégiques visant à réduire le délai de consultation tout en améliorant la capacité de consultation interinstitutionnelle nécessaire, parallèlement à l'innovation numérique et à l'amélioration de la capacité de l'AI, pourrait améliorer le respect par les institutions des délais prescrits par la LAI.
Gestion des demandes complexes	L'exploration des moyens de tirer parti de la technologie pour administrer les demandes d'AI complexes sera un avantage net pour tous les demandeurs d'AI et les institutions.

Renforcer la confiance et la transparence

Déclassification	La déclassification systématisée des documents favorise la transparence et la responsabilisation du gouvernement, améliore l'accès à l'histoire du Canada

	et accroît la souplesse du régime d'accès à l'information et la sécurité des systèmes d'information.
Obligation de documenter les décisions	Il est possible d'améliorer la documentation des décisions gouvernementales, ce qui est essentiel pour garantir la responsabilité et la transparence du gouvernement, et constitue un élément central de la gestion de l'information stratégique.

Améliorer le gouvernement ouvert

Données ouvertes	L'élaboration et la mise à jour de formations et d'orientations sur la valeur des données ouvertes amélioreront l'utilité des données ouvertes, permettront de les fournir par le biais d'une plateforme numérique unique et débloqueront des avantages importants pour les utilisateurs de données.
Améliorer les publications proactives	Le gouvernement s'est engagé à examiner les moyens d'améliorer l'information publiée de façon proactive en vertu de la partie 2 de la LAI, y compris l'engagement avec les utilisateurs pour identifier les informations à forte demande et à grande valeur, ainsi que l'élaboration de mécanismes de responsabilité améliorés à l'appui de la confiance du public et de la transparence du gouvernement.

Droit d'accès et exceptions au droit d'accès

Répertoire des institutions fédérales	Le réexamen de la façon dont les obligations de l'article 5 de la LAI sont exécutées améliorera à la fois l'orientation centrée sur l'utilisateur de l'AI et la capacité des institutions à compiler et à divulguer cette information tout en réduisant les sources d'information redondantes
Accès universel	L'examen du travail de base effectué lors de la publication du décret d'extension de *Loi sur la protection des renseignements personnels*, peut permettre de déterminer la voie à suivre pour répondre aux besoins légitimes d'accès lorsqu'ils existent.
L'intérêt public et la LAI	L'intérêt public est un facteur déterminant pour décider quelles informations doivent être divulguées, parallèlement à la diminution des risques liés au passage du temps.
Examiner le régime des exceptions	L'examen des options visant à clarifier les sensibilités et les risques légitimes entourant la divulgation d'informations gouvernementales pourrait améliorer la compréhension de toutes les initiatives en matière de transparence et de responsabilité, notamment pour les utilisateurs et les praticiens de l'AI, ainsi que pour le public et le gouvernement du Canada en général.
Exclusions	Il est possible de collaborer avec les bureaux concernés (p. ex., le Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice) pour explorer les options stratégiques qui améliorent la transparence et la responsabilisation en ce qui concerne les renseignements exclus, tout en conservant les protections et garanties nécessaires pour les documents confidentiels du Cabinet et en

	assurant la cohérence avec le cadre juridique plus large régissant leur protection au Canada.
Disposition de temporisation pour les exemptions et les exclusions	Parallèlement à l'intérêt public, le passage du temps est un déterminant essentiel pour déterminer quelles informations peuvent être divulguées publiquement et quand. Une relation peut être établie entre l'application d'exceptions et la responsabilité de déclassifier ou de divulguer des documents qui ne sont plus sensibles.

Faire progresser la réconciliation avec les Autochtones

Contrôle de l'information et des données par les Autochtones	Le gouvernement du Canada s'engage à respecter et à appuyer l'autodétermination des Autochtones au Canada, notamment en facilitant et en appuyant le contrôle de l'information et des données à l'intention des communautés autochtones.
Services adaptés à la culture	Le gouvernement du Canada s'engage à éliminer les obstacles auxquels se heurtent les peuples autochtones pour accéder aux informations des institutions fédérales, tout en favorisant les stratégies d'information et de données dirigées par les Autochtones.
Surveillance indépendante	Le gouvernement du Canada s'engage à appuyer l'autodétermination des Autochtones au Canada, notamment en examinant les meilleurs mécanismes pour atteindre ce résultat, comme l'examen indépendant.
Définition de « gouvernement autochtone » dans la LAI	Le gouvernement du Canada s'est engagé à mettre en œuvre la Loi sur la Déclaration des NU, ce qui nécessitera la mise à jour et l'harmonisation du langage utilisé dans les lois du Canada relatives aux peuples et aux communautés autochtones, y compris la définition de « gouvernement autochtone » dans la LAI.

L'accès à l'information à l'ère numérique

Cette section examine diverses innovations numériques, ou des opportunités pour de l'innovation supplémentaire dans un format concis sans tirer des conclusions de la même manière que les sections précédentes :

- La plateforme AIPRP en ligne
- Logiciels de traitement des demandes
- Désinformation et malinformation
- Intelligence artificielle et l'apprentissage automatique

Annexe B – Acronymes et glossaire

Acronymes

AI	Accès à l'information
AIPRP	Accès à l'information et protection des renseignements personnels
BAC	Bibliothèque et Archives Canada
LAI	*Loi sur l'accès à l'information*
LBAC	*Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Glossaire

Demande d'accès à l'information	Demande d'accès à un ou plusieurs documents qui est présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Source.
Loi sur l'accès à l'information	Loi qui prévoit un droit d'accès aux documents relevant d'une institution fédérale, en consacrant le principe du droit du public à la communication de ces documents, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées, et les décisions quant à la communication des documents étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. Elle définit également les exigences relatives à la publication proactive d'informations. Source.
AIPRP	Acronyme pour « accès à l'information et protection des renseignements personnels » Source.
Déclassifier	Processus administratif par lequel on retire la mention de classification, la désignation de sécurité et les conditions de manutention une fois que l'information n'est plus considérée comme étant sensible. Source.
Digitalisation	L'utilisation des technologies relatives au numérique pour modifier un modèle organisationnel et offrir de nouvelles possibilités de revenus et de production de valeur; il s'agit du processus de passage à une entreprise numérique. Source.
Numérisation	Le processus de conversion des enregistrements analogiques en format numérique. Le processus comprend généralement : la sélection, l'évaluation, la hiérarchisation, la gestion et le suivi du projet, la préparation des originaux pour la numérisation, la création, la collecte et la gestion des métadonnées, la numérisation (la création d'objets numériques à partir d'originaux physiques), la gestion de la qualité, la soumission des ressources numériques aux systèmes de livraison et à un environnement de dépôt, et l'évaluation de l'effort de numérisation. Source.

Exclusion	Disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui établit que certains renseignements sont exclus de l'application de la *Loi*. Source.
Exception	Disposition de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qui autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser de divulguer les documents qui contiennent certains types de renseignements. Les exceptions peuvent être obligatoires ou discrétionnaires. Source.
Bureau de première responsabilité	Un bureau de première responsabilité est une institution du gouvernement fédéral – ministère, agence, conseil, bureau ou commission – à laquelle l'autorité, la responsabilité et l'obligation de rendre compte de l'exécution d'une fonction particulière au nom du gouvernement du Canada ont été spécifiquement attribuées par une loi, un règlement, une politique ou un mandat. Dans le contexte de l'AI, le bureau de première responsabilité désigne un secteur, une division ou un bureau au sein d'une institution qui détient des documents répondant à une demande ou qui possède une expertise en la matière. Source.
Données ouvertes	Les données ouvertes sont des données lisibles par machine qui peuvent être librement utilisées, réutilisées et redistribuées par n'importe qui, sous la seule condition, tout au plus, de les attribuer et de les partager de la même manière. Source.
Gouvernement ouvert	Pour le gouvernement du Canada, le gouvernement ouvert signifie une culture de gouvernance qui favorise une ouverture et responsabilisation plus grandes, renforce la participation des citoyens à l'établissement de politiques et à la conception de services et crée un gouvernement efficient et réceptif. Source.
Interopérabilité	L'interopérabilité est la capacité que possède un produit ou un système, dont les interfaces sont intégralement connues, à fonctionner avec d'autres produits ou systèmes existants ou futurs et ce sans restriction d'accès ou de mise en œuvre. Source.
Document	Tout document, quel qu'en soit le support, qui relève d'une institution fédérale. Source.
Document éphémère	Les documents éphémères ne sont pas des documents à valeur opérationnelle. Ils peuvent inclure des copies ou des exemplaires de documents conservés dans le dépôt d'une institution fédérale, mais ne comprennent pas les documents requis pour surveiller, appuyer ou documenter l'exécution des programmes, mener à bien les opérations, prendre des décisions, ou fournir des preuves à l'appui de la reddition de comptes et du rapport sur les activités du gouvernement. Source.