



FÉDÉRATION  
PROFESSIONNELLE  
DES JOURNALISTES  
DU QUÉBEC

# **Mémoire de la FPJQ sur le rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information**

**11 mars 2003**

## **Par Philippe Schnobb**

La Fédération professionnelle des journalistes du Québec ( FPJQ ) rassemble sur une base volontaire plus de 1600 journalistes et cadres de l'information dans plus d'une centaine de médias écrits et électroniques du Québec.

Son mandat est de veiller à la défense de la liberté de presse et du droit du public à l'information, ainsi que d'encourager la rigueur et la recherche de hauts standards de qualité dans le travail des journalistes.

### **Un rapport novateur**

La FPJQ a pris connaissance des recommandations soumises par la Commission d'accès à l'information ( CAI ) dans son rapport quinquennal.

D'entrée de jeu, la FPJQ ne peut que se réjouir de constater que ce rapport reprend plusieurs des recommandations que la Fédération avait elle-même émises en juin 2001, au moment de l'examen du projet de loi 122 modifiant la Loi sur l'accès aux documents publics ( le mémoire 2001 de la FPJQ est disponible à [www.fpqj.org/cgi-bin/position.afficher.cfm?segment=4895](http://www.fpqj.org/cgi-bin/position.afficher.cfm?segment=4895) ).

Il en va ainsi de l'orientation que souhaite prendre la Commission en instituant une politique de publication automatique de l'information. La démocratie sera mieux servie si les journalistes et les citoyens ont la possibilité de consulter les documents publics sans avoir à passer à travers le filtre des demandes d'accès à l'information.

Nous avons également souligné l'importance de disposer des données de bases afin de juger de l'application de la loi d'accès à l'information par les organismes publics. La Commission suggère, à l'instar de la FPJQ, que les rapports annuels des organismes contiennent un rapport du responsable de l'accès à l'information. Cette recommandation pourrait toutefois être bonifiée. Nous y reviendrons.

Nous demandons également que les organismes tels les commissions scolaires et les organismes liés à la santé de même que les organismes dérivés d'organismes publics soient soumis à la loi d'accès à l'information et nous appuyons en ce sens les recommandations 16 et 17 du rapport quinquennal.

Et nous avons appuyé à l'époque et nous appuyons toujours la recommandation qui vise à assurer l'accès aux avis et recommandations des organismes publics aussitôt que le processus décisionnel est achevé.

La Fédération se réjouit donc à bien des égards mais tient tout de même à exprimer des réserves sur certaines démarches entreprises par la Commission qui, de plus, ne va pas assez loin dans la réforme proposée.

## **Pousser la réflexion sur le mandat de la CAI**

Nous estimons que l'État devrait profiter des 20 ans d'application de la loi d'accès à l'information pour revoir en profondeur le fonctionnement de la Commission. Les recommandations du rapport quinquennal sont pour nous un début et non une fin.

Nous soulignons dans notre mémoire sur le projet de loi 122 que la Commission avait consacré beaucoup d'énergie et de ressources à la protection de la vie privée. Ce droit fondamental ne doit pas être négligé, certes, mais nous estimions à l'époque et nous le croyons encore que la CAI a trop de chats à fouetter. Les efforts mis à la protection de la vie privée se font au détriment de l'accès à l'information, à cause notamment de moyens insuffisants mais aussi parce que les deux mandats entrent parfois en contradiction.

La loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels stipule à l'article 122 que :

– La Commission a pour fonction d'entendre, à l'exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la présente loi

Cette disposition essentielle entre toutefois en conflit à notre avis avec les autres fonctions définies à l'article 123 :

La Commission a également pour fonctions :

– de surveiller l'application de la présente loi, de faire enquête sur son fonctionnement et son application et sur son observation,

– de donner son avis sur les projets de règlements qui lui sont soumis en vertu de la présente loi...

Comment un organisme peut-il entendre les demandes de révision et en même temps surveiller l'application de la loi tout en faisant la promotion de son observation ?

Une journaliste du quotidien *The Gazette* a fait l'expérience de cette ambiguïté quand elle a voulu obtenir les noms des bénéficiaires d'un programme de subventions à la rénovation domiciliaire. La ville de Montréal en a refusé l'accès prétextant que les informations sur les demandeurs étaient protégées par la loi, les subventions étant attribuées sans évaluation qualitative des dossiers. Il suffisait de répondre aux critères du programme pour y avoir droit. En conséquence, les informations nominatives sur les bénéficiaires devaient demeurer confidentielles.

La Commission d'accès a maintenu la décision de la ville de Montréal mais la Cour du Québec l'a déboutée en appel. Au bout du compte la divulgation des informations permettait d'apprendre que l'épouse d'un conseiller municipal membre du comité exécutif avait bénéficié du programme.

Sans la ténacité de la journaliste et l'appui juridique et financier de son employeur, la décision de la ville de Montréal aurait fait jurisprudence même si les motifs invoqués visaient en apparence la protection des informations nominatives d'une seule personne, l'épouse d'un conseiller.

Nous estimons donc que le législateur devrait amorcer une réflexion sur l'ambiguïté du mandat de la Commission d'accès à l'information qui est à la fois le chien de garde de l'accès à l'information et le protecteur de la vie privée. Le président de la Commission se fait à la fois le promoteur de la transparence en même temps qu'il est responsable de l'opacité par certaines de ses décisions qui, souvent, ne sont pas contestées à cause des faibles ressources financières des demandeurs.

### **EXAMEN DU RAPPORT QUINQUENNAL**

Nous avons dit dès le départ que le grand principe de publication automatique des documents nous semble intéressant quoiqu'il soulève quelques interrogations.

La Commission souligne bien le fardeau qui reposerait sur les épaules des responsables de l'accès quand viendrait le temps d'établir l'index des documents. La durée de ce processus suscite chez nous quelques inquiétudes quant à ce qui serait accessible pendant la période transitoire. De plus, nous avons certaines interrogations sur l'uniformité des politiques de divulgation automatique.

Nous recommandons donc que les plans de publication des différents organismes et le type d'information que comprendraient les index soient harmonisés dans l'optique d'une plus grande accessibilité et non selon le plus petit dénominateur commun.

Ainsi, les responsables de l'accès à l'information devraient avoir l'obligation d'interpréter de façon ouverte la Loi plutôt que de privilégier une interprétation restrictive. Un demandeur ne devrait pas avoir à indiquer tous les synonymes possibles du titre d'un document pour être certain de l'obtenir. L'objet du document et non son titre exact devrait être le critère d'accès.

Nous estimons également que les politiques de publication automatique ne devraient pas être établies en vase clos. Nous souhaitons, si le législateur donne suite à cette recommandation, qu'un comité composé de représentants des groupes préoccupés par un plus grand accès à l'information soit mis en place pour encadrer le processus.

Nous insistons également pour que les bases de données des ministères soient soumises à la publication automatique de même que les données comptables reliées notamment à tout ce qui touche la rémunération globale des dirigeants et administrateurs et les comptes de dépenses.

Nous invitons également le législateur à envisager la publication automatique des demandes d'accès à l'information après un certain délai suite à la conclusion des dossiers. Le ministère fédéral de la Défense applique cette politique et publie sur son site internet un résumé des réponses fournies aux demandeurs d'accès à l'information.

Nous soulignons positivement toutefois que cette nouvelle façon de voir la publication des documents publics permettrait d'éliminer de nombreux délais qui sont trop souvent invoqués pour décourager les journalistes. Le temps étant une donnée primordiale en information, il est inacceptable que des journalistes aient à attendre 18 mois pour obtenir des documents surtout quand les motifs avancés sont fallacieux et qu'il devient clair, lorsque les documents sont enfin rendus publics, que l'organisme ne cherchait qu'à protéger sa réputation.

À cet égard nous ne croyons pas que la publication automatique des documents soit une solution à cette utilisation perverse par les organismes publics des outils que donne la Loi d'accès à l'information. Nous estimons que la CAI devrait jouer un rôle actif afin de réduire la portée de ces pratiques qui dénaturent l'esprit de la loi.

### **Publication des avis et recommandations**

La Commission recommande :

#### – RECOMMANDATION # 8

La Commission invite le législateur à examiner la possibilité de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que le processus décisionnel est achevé.

– Cette approche aurait l'avantage d'accorder aux avis et aux recommandations le même traitement que les analyses et, surtout, elle tiendrait compte du désir de plus en plus manifeste du citoyen de participer aux grands débats de la société.

On fait ici référence aux articles 37 à 39 de la loi :

«Avis ou recommandations d'un membre.

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Avis ou recommandation d'un consultant.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

Avis ou recommandation d'un organisme.

38. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui en relève ou qu'il a fait à un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente.

Ministre

Il en est de même pour un ministre en ce qui concerne un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui relève de son autorité.

Analyse.

39. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la

recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite.»

Nous appuyons fermement cette recommandation de la CAI tout en souhaitant que par souci de transparence le législateur envisage d'aller plus loin en instituant la publication des avis AVANT la prise de décision. Il est fréquent de toute façon que des avis soient publiés en douce afin de sonder la réaction du public. Le débat public pourrait certes enrichir la prise de décision.

Nous soulignons aussi que la loi devrait être précisée afin que les avis et recommandations puissent être rendus publics même lorsque le processus décisionnel a été reporté sine die. Le législateur devrait prévoir une période de temps à l'issue de laquelle les avis et recommandations visant un dossier inactif puissent être rendus publics.

### **La publication des activités des responsables de l'application de la loi**

#### **– RECOMMANDATION #12**

La Commission recommande que la Loi sur l'accès soit modifiée afin de prévoir que le rapport annuel d'un organisme public doit contenir un rapport du responsable de l'accès aux documents concernant ses activités pour l'année écoulée.

Nous soutenons cette avenue qui reprend une des recommandations faites par la FPJQ à la commission parlementaire qui a étudié le projet de loi 122. Nous ajoutons que ces rapports des responsables de l'accès devraient comprendre les éléments suivants :

- le nombre de demandes reçues
- le type de demandeur
- la nature des renseignements demandés
- le délai de traitement
- le nombre de demandes traitées en 20 jours
- le nombre de refus
- le nombre de médiation
- le nombre de litiges portés devant la Commission
- le nombre d'appels

### **Délais de publication**

La CAI recommande ceci :

#### **– RECOMMANDATION 20**

La Commission propose à nouveau de modifier l'article 30 afin d'y prévoir que le responsable de l'accès ne peut refuser l'accès à une décision ou un décret du Conseil exécutif ou une décision du Conseil du trésor qui datent de plus de vingt ans.

#### **– RECOMMANDATION 21**

La Commission souhaite que le législateur ramène le délai de 25 ans prévu à l'article 33 à un délai de rétention de 15 ans.

#### **– RECOMMANDATION 22**

Le délai de 15 ans prévu à l'article 35 de la loi devrait être réduit à un délai de 10 ans.

#### **– RECOMMANDATION 23**

À défaut de rendre accessibles les avis et les recommandations dès que la décision qui en découle est rendue, la Commission recommande 182 que le délai de rétention de 10 ans prévu à l'article 37 soit ramené à 5 ans.

Nous ne pouvons qu'applaudir à la diminution des délais de rétention des documents visés par les articles 30, 33, 35 et 37 de la Loi mais nous proposons une voie plus radicale.

Dans le cas des décisions du conseil exécutif :

– 30. Le Conseil exécutif peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'une décision résultant de ses délibérations ou d'un décret dont la publication est différée en vertu de l'article 11. 1 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E-18). Conseil du trésor.

De même, le Conseil du trésor peut, sous réserve de la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6. 01), refuser de confirmer l'existence ou de donner communication de ses décisions

Il nous apparaît que dans l'histoire politique du Québec, les gouvernements peuvent changer au bout de deux mandats de 5 ans. La période de rétention des documents prévue dans l'article 30 de la loi devrait donc s'établir à 10 ans, soit deux mandats et non 20 ans tel que recommandé par la CAI.

Dans le cas des documents visés par l'article 33 :

– 33. Ne peuvent être communiqués avant l'expiration d'un délai de vingt-cinq ans de leur date:

1. les communications du Conseil exécutif à l'un de ses membres, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que le Conseil exécutif n'en décide autrement;
2. les communications d'un membre du Conseil exécutif à un autre membre de ce conseil, à moins que l'auteur n'en décide autrement;
3. les recommandations du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel au Conseil exécutif, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;
4. les recommandations d'un membre du Conseil exécutif au Conseil exécutif, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;
5. les analyses effectuées au sein du ministère du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor et portant sur une recommandation ou une demande faite par un ministre, un comité ministériel ou un organisme public, ou sur un document visé dans l'article 36;
6. les mémoires ou les comptes rendus des délibérations du Conseil exécutif ou d'un comité ministériel;
7. une liste de titres de documents comportant des recommandations au Conseil exécutif ou au Conseil du trésor;
8. l'ordre du jour d'une réunion du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel.

Nous estimons, pour les mêmes raisons que celles citées précédemment que le délais de rétention doit être ramené 15 à 10 ans, soit la durée historique de deux mandats et non 15 ans tel que recommandé par la CAI.

Nous proposons une avenue semblable pour les délais mentionnés aux articles 35 et 37.

– 35. Un organisme public peut refuser de communiquer les mémoires de délibérations d'une séance de son conseil d'administration ou, selon le cas, de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze ans de leur date.

– 37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Avis ou recommandation d'un consultant.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

La CAI propose dans son rapport quinquennal que le délai soit ramené à 10 ans pour l'article 35 et 5 ans pour l'article 37. Nous estimons que dans les deux cas le délai doit être de 5 ans.

Nous en profitons pour soulever une interrogation sur l'article 145 de la loi :

– 145. Le gouvernement peut, lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt public, ordonner par décret à un organisme public de surseoir, pour la période qu'il indique, à l'exécution d'une décision de la Commission ayant pour effet d'ordonner de communiquer un document ou un renseignement.

Irrecevabilité.

Pendant cette période, toute demande d'accès au document ou au renseignement visé par le décret est irrecevable.

Nous souhaitons que le législateur se penche sur l'établissement d'un principe corollaire qui aurait pour objectif de forcer la publication d'un document protégé par le délai de rétention lorsque l'intérêt public le prescrit. L'article 145 est rarement invoqué, la loi regorge d'échappatoires qui permettent aux organismes de nier l'accès aux documents, mais il nous semble juste d'inclure dans la loi le principe de la divulgation de documents s'il en va de l'intérêt public.