



FÉDÉRATION
PROFESSIONNELLE
DES JOURNALISTES
DU QUÉBEC

Mémoire
de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec

Sur la révision quinquennale de la Loi sur l'accès à l'information et la
protection des renseignements personnels du Québec

Vers un gouvernement ouvert

30 mars 2012

Table des matières

Introduction	3
Section 1 La nécessité d'une volonté politique de transparence	3
Section 2 La nécessité d'une vraie politique de divulgation automatique	6
2.1 Des responsables de l'accès effrayés.....	8
2.2 Un document public doit être public	9
2.3 Sur le terrain	10
Navigation hasardeuse	10
Études et rapports de recherche.....	12
Autres documents diffusés.....	14
Dans les municipalités	15
Demandes d'accès déjà satisfaites	16
Les bases de données ouvertes	17
Plan de classification	22
2.4 Participation du public.....	24
Section 3 La loi sur l'accès à l'information	24
3.1 L'impossibilité pour les journalistes de se représenter en révision.....	25
3.2 La politisation de l'accès	27
3.3 La judiciarisation	29
3.4 Les autres problèmes identifiés	30
A - Les exceptions trop vastes.....	30
B - Les délais.....	31
D- L'utilisation d'internet	32
E - La CAI	32
LISTE des RECOMMANDATIONS	33

Introduction

Le gouvernement du Québec est entré dans le processus de révision quinquennale de la Loi sur l'accès à l'information qui coïncide avec son 30^e anniversaire.

La Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) croit fermement qu'il faut saisir cette occasion pour la refondre et lui donner un nouveau souffle en accord avec l'esprit d'ouverture et de transparence qui a présidé à sa naissance en 1982.

Notre présentation s'articule en trois points centraux :

1. La nécessité que le premier ministre déclare clairement sa volonté de rendre l'État transparent et participatif et qu'il infléchisse radicalement la culture de secret et de fermeture qui continue à prévaloir.
2. La nécessité d'adopter une vraie politique de divulgation automatique à la place de la caricature qui en tient lieu maintenant.
3. La nécessité de réformer des points majeurs du fonctionnement de la Loi sur l'accès à l'information.

Section 1

La nécessité d'une volonté politique de transparence

Il est bien établi que la qualité du leadership en matière d'accès à l'information est un critère essentiel à son succès. Un organisme public dont la direction est frileuse et portée au secret va donner un organisme frileux et porté au secret.

Les fonctionnaires concernés vont savoir implicitement qu'il faut refuser plutôt que de permettre. L'accès aux documents publics sera entravé, et les nombreuses échappatoires seront utilisées au maximum.

Le rapport de Paul-André Comeau ¹ réalisé à partir d'entrevues auprès de 20 responsables de l'accès indique que suite à l'adoption du Règlement sur la divulgation de l'information en 2008 «les réactions varient en fonction de la taille de l'entité, mais aussi de la place que s'y sont taillée (sic) l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels».

On comprend ici que l'accès à l'information peut être important ou peu important, tout dépendant de l'organisme. Cette situation n'est pas un simple constat qu'il faut banaliser comme le fait le rapport. C'est un problème majeur.

On verra tout au cours de ce mémoire une longue série de problèmes d'accès à l'information qui ne se corrigeront pas seulement par l'ajout de nouvelles clauses à la Loi. Si la volonté politique de les mettre en œuvre fait défaut, elles finiront par être contournées ou ignorées. On le constatera plus loin en matière de divulgation automatique de l'information où les organismes ne respectent pas le Règlement.

La Loi sur l'accès n'est pas facultative. Elle ne doit pas dépendre des inclinations et de la bonne ou de la mauvaise volonté des dirigeants des organismes publics.

Le Québec a obtenu la désastreuse note «F», la pire parmi toutes les provinces, lors de l'enquête annuelle sur l'état de l'accès à l'information au Canada menée par l'Association canadienne des journaux ². De toutes les provinces étudiées, le Québec s'est révélée la plus secrète. On ne peut plus prendre la situation à la légère et se flatter d'avoir une loi sur l'accès qui fait envie dans le monde.

C'est pourquoi la FPJQ lance un appel direct au premier ministre du Québec, M. Jean Charest, à se commettre publiquement, clairement et fermement en faveur de la transparence de l'État. La consigne doit venir du plus haut niveau de l'État pour que chacun à l'intérieur de la machine gouvernementale sache qu'on attend de lui cette ouverture aux citoyens.

¹ Paul-André Comeau, La diffusion proactive de documents par les ministères et organismes du Québec, Rapport d'entrevues menées auprès de responsables de l'accès à l'information, septembre 2011, p.12

² <http://www.journauxcanadiens.ca/affaires-publiques/Enquete-nationale-2011>

En cette ère où les pouvoirs politiques tentent plus que jamais de contrôler l'information, cette demande peut avoir l'air d'un vœu pieux.

Certes un tel engagement demande du courage. Il demande surtout une vision élevée et noble du rôle de l'État au service des citoyens.

Ce courage peut exister au Québec. Il s'est manifesté aux États-Unis. Lors de sa première intervention comme président, Barak Obama a lancé un appel à la transparence de l'État en signant le Memorandum on Transparency and Open Government³ qui montre le haut degré de priorité qu'il accorde à cette question.

«My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.»

Cet appel aux dirigeants des organismes publics américains devrait inspirer le premier ministre du Québec.

Le mémorandum a été suivi d'une directive appelée «Open Government Directive».⁴ Sans en reproduire ici les 11 pages, il faut noter qu'elle est assez détaillée pour qu'aucun organisme ne puisse se soustraire à sa mise en œuvre.

On précise par exemple qu'à l'intérieur de 60 jours (pas 18 mois comme au Québec!) les organismes vont devoir créer une page web Open Government. Cette page sera la porte d'entrée de tout ce qui concerne l'Open Government. Voilà un fort contraste avec la situation sur les sites des organismes publics québécois où les documents divulgués peuvent être n'importe où et nulle part à la fois comme on le verra.

La directive américaine mentionne aussi qu'il faut créer et institutionnaliser une culture de l'Open Government

³ www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

⁴ <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>

Pour la FPJQ, un tel engagement au plus haut niveau, qui doit ensuite se concrétiser par des mesures précises, est un préalable incontournable à une amélioration de l'accès à l'information au Québec.

Recommandation 1 : Que le premier ministre du Québec indique publiquement et clairement que l'État s'engage dans un processus d'Open Government qui repose sur la transparence, la participation du public et la collaboration.

Section 2

La nécessité d'une vraie politique de divulgation automatique

Le rapport final et unanime de mai 2004 de la Commission de la culture qui portait sur la réforme de l'accès à l'information avait comme première recommandation «la mise en oeuvre d'une politique de publication automatique de l'information».

En avril 2008, le gouvernement promulguait le «Règlement sur la diffusion de l'information» (le Règlement) qui accordait 18 mois aux organismes publics pour préparer la mise en ligne sur leur site web d'une série de documents publics. Le 29 novembre 2009, ces documents devaient être accessibles.

Un an et demi plus tard, qu'en est-il réellement? Quel bilan tirer de cet essai de divulgation?

La FPJQ a fait une demande d'accès pour obtenir le ou les bilans détenus par l'État sur de la mise en oeuvre de ce Règlement. Deux documents lui ont été fournis : le rapport de Paul-André Comeau déjà mentionné, et une étude de l'ÉNAP intitulée *État de la situation*.⁵

Aucune de ces deux études n'a examiné de manière indépendante et factuelle ce qui figurait sur les sites des organismes publics. Leurs méthodologies ont consisté dans le premier cas à interviewer 20

⁵ ENAP, Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation, Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels – État de la situation – Rapport présenté au SRIDAI (Ministère du Conseil exécutif) – août 2011

responsables de l'accès et dans le second à envoyer un questionnaire aux 140 organismes soumis au Règlement. À peine 107 d'entre eux cependant ont répondu.

Ce sont donc des bilans faits à partir des auto-déclarations des principaux intéressés, sans contre vérification factuelle. Malgré tout, le rapport de l'ÉNAP laisse transparaître un «étonnement» au sujet du non respect du Règlement dans beaucoup de cas. Les auteurs se posent de «sérieuses questions quant au respect des obligations découlant du Règlement» (p. 5)

Voici quelques unes de leurs constatations:

17% des organismes disent mettre en ligne les documents des demandes d'accès satisfaites. Le Règlement prévoit qu'elles doivent l'être lorsqu'elles sont «d'un intérêt pour l'information du public».

86% des responsables affirment qu'aucun des documents transmis suite à une demande d'accès ne représente un intérêt pour le public.

52% à peine ont des critères pour identifier ce qui est «d'intérêt pour l'information du public».

80% disent mettre en ligne les rapports présentant un intérêt pour l'information du public.

65% disent mettre en ligne les renseignements relatifs aux contrats de plus de 25 000\$. Le Règlement prévoit qu'ils doivent tous être diffusés.

78% ont, sur leur site, un espace dédié aux documents divulgués.

62% seulement ont élaboré des procédures pour mettre à jour les documents sur leur site.

72% seulement ont mis sur pied le comité sur l'accès prescrit par le Règlement.

Comme seulement 76% des organismes sondés ont pris la peine de répondre au questionnaire de l'ÉNAP, il est légitime de penser que ceux qui n'ont pas répondu ne se préoccupent guère de cette question. Les statistiques mentionnées plus haut risquent d'en être faussées en

retranchant du bilan général tous les cancrs de la classe. La situation est vraisemblablement pire que celle qui est présentée.

Le rapport Comeau manifeste de son côté la plus grande complaisance. Il s'ouvre ainsi : «Un mot, satisfaction, se dégage de l'appréciation établie par les 20 responsables de l'accès» (Comeau p. 7) et le rapport ne manifeste par la suite aucune distance critique.

Ces deux rapports nous apprennent néanmoins bien des choses.

2.1 Des responsables de l'accès effrayés

Les responsables de l'accès interrogés ont été paralysés ou obnubilés par la peur de la transparence quand l'idée de divulgation automatique est apparue dans la dernière mouture de la Loi sur l'accès.

Le rapport Comeau en fait largement état. Il mentionne les «questions suscitées et [les] *appréhensions*» lors de l'adoption de l'article 16.1 de la Loi sur l'accès en 2006. Puis «ces *craintes* ont été ravivées» à l'adoption du Règlement de 2008. (p. 8). «*Craintes et appréhensions* étaient au rendez-vous» (p. 9) «À la *crainte* d'impacts négatifs de la diffusion automatique de certains documents, exprimée par le personnel politique du ministre...» (p. 9) «D'autres bien au contraire, *redoutaient* de voir se gonfler le volume de demandes» (p. 9) «Peu à peu, bon nombre de ces *inquiétudes* – dans certains cas rares, de réelles *angoisses* – a pu être dissipé» (p. 10). «En un mot, *inquiétude, malaise...*» (p. 11) «Certains responsables *redoutent* un effet boule de neige en affichant systématiquement de tels documents». (p. 19)

Crainte, peur, angoisse... Au lieu de s'enthousiasmer à l'égard d'une nouvelle façon de favoriser l'accès à l'information et de vouloir en tirer le meilleur parti, les responsables interrogés la redoutent. La question se pose : sont-ils à leur place? Sont-ils correctement dirigés? C'est ce vieux réflexe de peur de l'ouverture (ce qu'on appelle parfois «changer les mentalités») qui fonde la nécessité d'une directive du Premier ministre pour commencer à inverser les réticences chroniques qui gangrènent la machine d'État.

2.2 Un document public doit être public

Les responsables de l'accès n'ont été rassurés que lorsqu'ils ont constaté que le Règlement sur la diffusion de l'information leur permettait sans problème de ne PAS diffuser automatiquement des documents publics. «On a vite réalisé qu'il ne fallait pas tout publier, comme certains l'appréhendaient» (Comeau p. 10) On ne s'étonnera donc pas que leur appréciation de la divulgation automatique ait changé à l'usage.

La porte de sortie qui permet aux organismes de rester aussi peu transparents qu'ils le souhaitent se trouve dans le Règlement lui-même. Celui-ci stipule que doivent être diffusés «7° les études, les rapports de recherches ou de statistiques, produits par l'organisme public ou pour son compte *dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public*»

Au lieu de dire que les études, rapports de recherches ou de statistiques sont publics et doivent être diffusés automatiquement, le Règlement place une réserve majeure. Ils doivent présenter un« intérêt pour l'information du public».

Qui en décidera? Selon quels critères? Avec quelle transparence? Avec quel mécanisme de vérification et de contestation?

Avant l'adoption du Règlement, la FPJQ s'était opposée à cette réserve qui annule l'esprit de la divulgation automatique. Elle avait fait valoir en personne au ministre de l'époque, M. Benoît Pelletier, que cette réserve ouvrait la porte au plus grand arbitraire et qu'elle servirait à cacher des documents publics.

C'est exactement ce qui se passe. Le rapport Comeau nous fait voir des responsables de l'accès complètement perdus sur la façon d'appliquer ce critère d'intérêt pour l'information du public. Certains organismes tentent de développer leurs propres critères ou développent des grilles de questions pour essayer d'identifier ce qui est d'intérêt pour le public. Pour ensuite les abandonner quand ils voient qu'un trop grand nombre de documents (ou aucun) ne seraient rendus publics.

Un organisme a décidé de publier tous les «documents ou études parvenus à leur stage (sic) final». D'autres organismes ont décidé de renoncer à tout critère pour décider cas par cas... Le rapport de l'ÉNAP mentionne que le

critère retenu «peut parfois [18 réponses sur 61] être assimilé à une condition très précise : être en lien avec la mission de l'organisme» (ENAP p. 12) Comment peut-on réduire ainsi «l'intérêt pour l'information du public»?

Bref on patauge dans un marécage où un document public n'est public que si quelque fonctionnaire quelque part a décidé en fonction de critères obscurs et variables ce que le public a l'autorisation de le voir. C'est le contraire de l'accès à l'information.

Recommandation 2: Que dans le Règlement sur la divulgation, soit biffée la réserve qui dit en alinéa 7° qu'on ne doit diffuser que les études et rapports *dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public.*

2.3 Sur le terrain

La FPJQ a parcouru plusieurs sites de ministères à la recherche des documents assujettis à la divulgation automatique, surtout les Études et rapports, comme le ferait un citoyen. Voici les principales constatations de l'expérience.

Navigation hasardeuse

Dans plusieurs cas, il n'y a rien d'évident sur la page d'accueil des organismes publics. Rien, aucune indication que les documents publics visés par le Règlement sont divulgués quelque part. Sur certains sites comme celui de Services gouvernementaux, il y a un onglet «Accès à l'information». Ces onglets ne donnent pas toujours accès directement aux documents divulgués. On peut aussi trouver «Accès à l'information» en caractères minuscules, tout en bas de la page, à côté de «Politique de confidentialité» et autres sujets que personne ne lit.

Bien souvent, il faut cliquer sur l'onglet «Ministère» pour trouver un sous-onglet qui mentionne «Accès à l'information». C'est le cas par exemple au ministère des Ressources naturelles et de la Faune.

Mais dans le cas du ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport (MELS), pour trouver les documents prévus au Règlement, il faut d'abord cliquer Ministère, puis le sous-onglet «Ministère» à nouveau, puis cliquer le sous-sous-onglet «Diffusion de l'information».

À cet endroit, on ne trouvera que les énoncés de la loi et non les documents divulgués eux-mêmes comme on pourrait s'y attendre. On finit par trouver qu'il faut cliquer sur le sous-sous-onglet «Organisation». À cet endroit on trouve certains types de documents qui doivent être divulgués automatiquement comme l'organigramme et les contrats de 25 000\$ et plus. Mais pas les études et rapports.

Celles-ci sont dans un onglet «Publications ministérielles» en page d'accueil, un mot qui laisse entendre qu'on y trouve les publications officielles du ministère, ce qui n'était pas l'objet de la recherche. On y trouve effectivement à peu près uniquement des publications officielles.

Le cas du MELS n'est qu'un exemple où il faut consulter différentes sections du site pour trouver les documents qui doivent être divulgués. Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) ne fait pas mieux.

La Commission d'accès à l'information (CAI) au contraire met en page d'accueil un onglet «Diffusion» dans lequel on retrouve tout de suite tous les documents devant être diffusés.

Cette dispersion des documents montre la confusion qui résulte du manque de direction du gouvernement sur l'implantation de la divulgation automatique. Les Américains, au contraire, ont encadré le processus pour qu'il donne des résultats. Les directives aux organismes publics ont été précises: vous devez créer rapidement une porte d'entrée unique, en page d'accueil, avec un URL qui devra obligatoirement suivre la syntaxe suivante : [www.\[agency\].gov/open](http://www.[agency].gov/open). Au Québec, c'est n'importe quoi au détriment du citoyen qui cherche un document public et qui rebondit d'un onglet à un sous-onglet.

Les responsables de l'accès se plaignent que «la démarche [de divulgation automatique] est peu connue du grand public. "Pas connue du tout", renchérissent certains...» (Comeau p. 24). Doit-on s'en étonner quand rien n'est évident sur les sites, voire quand il n'y a aucune mention de la divulgation en page d'accueil?

La navigation hasardeuse n'est qu'un premier problème qui révèle que la divulgation automatique n'est pas une priorité. On n'enfouit pas une priorité à un deuxième ou troisième niveau de navigation.

Recommandation 3: Que les organismes publics soient tenus de créer en page d'accueil de leurs sites une porte d'entrée évidente qui ouvre sur tout ce qui concerne la divulgation automatique. Que l'appellation soit uniformisée à tous les niveaux de navigation pour permettre un repérage facile par les citoyens d'un site public à l'autre.

Études et rapports de recherche

Le faible nombre des documents divulgués dans la catégorie Études et rapports est un autre symptôme manifeste que la divulgation n'est pas une priorité. Cinq documents pour toute l'année 2011 au MELS. Au ministère de la Justice, il n'y a que trois entrées en 2011 et une en 2010 dans l'onglet «Politiques, études et rapports». Au ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC), il y a un total de 11 recherches et rapports depuis 1989.

Au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), les études et données statistiques sont toutes antérieures à 2009. Le plus souvent elles datent de 2003-2004. Au ministère des Relations internationales (MRI), aucun document d'intérêt pour l'information du public n'a été mis en ligne depuis 2009.

Un examen systématique confirmerait sans doute ce qu'un survol rapide permet de constater : les études et rapports de recherche sont peu nombreux et ils remontent souvent à plusieurs années.

On comprend mieux le soulagement mentionné plus haut des responsables de l'accès interviewés par M. Comeau. Il y a facilement moyen de ne pas divulguer automatiquement grand chose.

Une des objections ministérielles à la divulgation vraiment automatique de l'information était, disait-on, la crainte de «l'infobésité», du trop grand nombre de documents. Cette crainte (encore une) apparaît sans aucun fondement à l'heure où le web regorge de milliards de documents sans que personne ne songe à s'en plaindre. Mais elle a conduit à l'infonorexie, si on peut dire, à un nombre ridiculement petit de documents accessibles.

Le problème central ici est que personne à l'extérieur de la machine d'État ne peut savoir quels sont les documents qui existent, qui devraient être rendus publics et qui ne le sont pas. Sauf quand une personne en fait elle-même l'expérience directe.

Ainsi en est-il des deux rapports déjà mentionnés, celui de Paul-André Comeau et celui de l'ÉNAP. La FPJQ sait qu'ils existent après avoir fait une demande d'accès traditionnelle.

Existent-ils sur le site du Conseil exécutif qui les a fournis? Non. Pourquoi? Ces rapports sont éminemment publics et d'intérêt public. Quelqu'un a-t-il jugé que le bilan – pas très reluisant – de la divulgation automatique n'était pas «dans l'intérêt de l'information du public» au moment où ce bilan se discute publiquement? Est-ce négligence de la part du ministère qui abrite un secrétariat voué notamment à l'accès à l'information?

Cette expérience de documents publics qui ne sont pas diffusés automatiquement est très troublante. Elle montre à quel point le refus politique d'obliger les organismes à diffuser automatiquement les documents publics est la voie royale pour l'absence de transparence.

Seule une étude indépendante, menée par la CAI par exemple auprès d'un certain nombre d'organismes ciblés, pourrait faire le point sur les documents publics qu'ils refusent de diffuser. Les chercheurs devraient avoir accès à toute la documentation de l'organisme visé et pourraient comparer avec ce qui est réellement divulgué sur le web.

Il faut donc prendre avec beaucoup de réserves les déclarations des organismes qui disent, pour 80% d'entre eux, placer sur leurs sites les études et rapports. Ce pourcentage ne signifie rien puisqu'il ne prend pas en compte du nombre de documents diffusés et encore moins leur nombre par rapport à ce qui devrait être diffusé.

Autre irritant, plus mineur celui-là, il arrive fréquemment que les titres des rapports sont affichés sans aucune mention de leur date. Il faut cliquer sur le PDF, le télécharger, pour s'apercevoir qu'il s'agit d'un document vieux de 10 ans qui n'est plus pertinent. Cette absence de date révèle un manque de considération à l'égard du public qui cherche quelque chose et qui ne veut pas être obligé d'ouvrir en vain un grand nombre de documents

inappropriés. Même dans ses détails, la divulgation doit être conçue dans l'intérêt du citoyen, pas du gestionnaire.

Recommandation 4 : que la CAI mène une enquête ciblée dans quelques organismes publics choisis de manière aléatoire pour vérifier l'application du Règlement sur la divulgation des études et rapports. Que le rapport soit rendu public. Cette recommandation reste valable, comme mécanisme permanent de contrôle externe, même si le Règlement est amendé pour rendre vraiment automatique la publication des études et recherches.

Recommandation 5: Qu'il soit clair que les études et rapports de recherche prévus au Règlement incluent les rapports environnementaux, les rapports d'inspection etc.

Autres documents diffusés

Le faible nombre des études et rapports ne veut pas dire que les organismes ne diffusent pas des nombres parfois considérables de documents. Le MAPAQ par exemple indique à l'onglet «Publications» qu'il place là 1800 documents et que 5000 autres sont disponibles sur le site externe Agri-Réseau.

Il faut voir cependant que les documents en question n'ont rien à voir avec une quelconque divulgation automatique. Ce sont des guides d'élevage, des dépliants ministériels, des trousseaux d'éducation, des consignes, des conseils, des études techniques, des programmes... bref des documents faits à l'intention du public pour être diffusés dans le public.

Ce type de documents se retrouve abondamment sur les sites des organismes, ce qui est normal. Mais en aucune façon ils ne contribuent à rendre l'État plus transparent et plus imputable.

Un document aussi public que le mémoire du Québec sur la Commission canadienne des valeurs mobilières, déposé à la Cour suprême, ne se trouve pas sur le site du ministère des Finances. Il vous faut faire une demande d'accès traditionnelle pour vous le procurer, a-t-on répondu à un journaliste qui le voulait.

Celui-ci l'a finalement obtenu en partie du ministère *fédéral* des Finances et il l'a trouvé au complet sur un site privé tenu par un professeur.

Recommandation 6 : Que chaque organisme public soit tenu d'identifier l'information de valeur qu'il détient, en plus des études et rapports de recherche, et que leur mise en ligne soit planifiée dans de courts délais. L'information de valeur, pour reprendre les mots de la directive américaine déjà citée, *«is information that can be used to increase agency accountability and responsiveness; improve public knowledge of the agency and its operations; further the core mission of the agency; create economic opportunity; or respond to need and demand as identified through public consultation.»*

Dans les municipalités

Des documents aussi publics que les procès-verbaux des municipalités ne sont pas non plus toujours sur leurs sites. Un citoyen a recensé 7 municipalités sur les 81 municipalités les plus importantes du Québec (10 000 habitants et plus) qui ne déposent pas leurs procès-verbaux sur leur site. Cette absence de divulgation automatique entraîne des conflits entre le citoyen qui tentent de les obtenir et la municipalité (Sainte-Sophie) qui les refuse.

Le Dossier noir de la FPJQ intitulé *«De nouvelles règles pour une meilleure circulation de l'information municipale au Québec»* qui a été présenté au MAMROT en novembre 2010 relevait plusieurs accrocs à l'accès à l'information dans les municipalités.

On notait le refus de fournir aux journalistes les procès-verbaux des assemblées du conseil et l'obligation faite aux journalistes de passer par la loi, avec les délais que cela implique, pour obtenir des documents publics à leur face même comme les demandes de permis de construction.

À Chandler, le responsable de l'accès est le directeur général de la municipalité. Les demandes d'accès qui lui ont été adressées sur le résultat des appels d'offres auxquels ont participé des firmes de génie n'a rien donné.

Non seulement l'accès à l'information se porte mal dans plusieurs municipalités, mais beaucoup d'entre elles ont voté des résolutions pour s'opposer à un projet de divulgation automatique de l'information.

Le village de Saint-Modeste, par exemple, a fait valoir qu'il n'avait pas les ressources humaines et techniques pour s'acquitter de cet «immense fardeau». La résolution allègue que le trop plein d'information va nourrir la confusion et l'ambiguïté chez les citoyens. Seuls les élus seraient-ils assez clairvoyants pour s'y retrouver?

Mais surtout Saint-Modeste avance un argument purement politique étranger à la Loi sur l'accès: la divulgation automatique pourrait donner des munitions à l'opposition et pourrait permettre des poursuites.

Un des effets pervers de la divulgation automatique telle que pratiquée en ce moment au Québec, nous signale une journaliste, est qu'elle donne un nouveau prétexte pour refuser des documents. La journaliste se fait répondre que si un document n'est pas disponible sur le site de l'organisme, c'est qu'il n'existe pas. On a vu à quel point cette affirmation est loin de la vérité.

La journaliste se fait alors demander de prouver que le document existe, une preuve extrêmement difficile à faire pour un citoyen. On inverse de la sorte le fardeau de la preuve qui devrait incomber à l'organisme, comme c'est le cas en révision, où c'est lui qui doit prouver, par des témoins assermentés par exemple, que le document recherché n'existe pas.

Recommandation 7: Que les municipalités soient assujetties au régime de la divulgation automatique.

Demandes d'accès déjà satisfaites

Le Règlement prévoit que les organismes diffusent sur le web «les documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public».

Très peu de demandes satisfont à ce critère arbitraire. L'ÉNAP, qui n'a pas abdiqué tout sens critique, conclut à ce propos : «L'étonnement est de taille lorsqu'on constate que 86% des responsables affirment qu'aucun des documents ne représente un intérêt pour le public» (ENAP p. 12)

À peine 17% des organismes placent donc sur leur site ces demandes satisfaites. Il n'y a aucun document de ce genre au MELS. Au ministère de la Sécurité publique, on en trouve à peine 7 au total, dont 6 sur les radars

routiers. Au MAMROT, on trouve 12 demandes d'accès sans mention de date. Au Conseil exécutif, on ne trouve que les mémoires des délibérations du Conseil exécutif, le plus récent étant celui du 25 février 1987, ceux ayant moins de 25 ans devant rester confidentiels aux termes de la Loi. Les deux rapports cités dans ce mémoire suite à la demande d'accès de la FPJQ n'y sont pas.

Cette situation intolérable, où les organismes violent la loi ou du moins violent son esprit, plaide en faveur d'une vraie divulgation automatique, sans possibilité d'y échapper, pour toute demande d'accès qui ne concerne pas des renseignements personnels.

Au gouvernement fédéral, les organismes publics liés aux Finances ont tous sur leurs sites la liste des requêtes en accès qui ont été satisfaites, avec la teneur des documents, leur volume etc. Il suffit à un citoyen de copier-coller ces informations et de les envoyer à une personne désignée dans l'organisme. Rapidement, parfois en moins de 24 heures, un CD et les documents parviennent, sans frais, chez la personne qui en a fait la demande. Voir <http://fin.gc.ca/afc/atip-aiprp/cair-daic0212-eng.asp>

Recommandation 8: Que, dans le Règlement sur la divulgation, soit biffée la réserve qui dit en alinéa 8° qu'on ne doit diffuser que les demandes d'accès satisfaites *dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public*. Toutes les demandes satisfaites doivent être rendues publiques.

Les bases de données ouvertes

Le Règlement prévoit la diffusion de «rapports de statistiques» mais pas celle des bases de données publiques comme le demandait la FPJQ lors de la précédente révision de la Loi.

Il s'agit ici d'un enjeu majeur où le Québec est en train de prendre un retard considérable. Après les États-Unis, la Grande-Bretagne en 2009 et d'autres pays, c'est la France qui a commencé à rendre largement disponibles ses bases de données le 5 décembre dernier.

Le principe est simple : les États recueillent dans le cours de leurs activités un très grand nombre d'informations sur la société. Cette information n'est pas la propriété des gouvernements, ni des responsables de l'accès. Elle est payée par les impôts des citoyens. Cette information doit être aussi

accessible au public qu'aux décideurs qui s'en servent pour prendre leurs décisions.

D'autres pays s'étant résolument engagés dans cette voie (voir une carte des initiatives privées et publiques en ce sens ⁶), le Québec n'a pas à rester à la traîne. Or que voit-on sur les sites des organismes publics?

Les données statistiques y sont présentées essentiellement sous forme de documents PDF statiques. Par leur format même, les données sont difficilement exploitables et encore plus difficilement mises en relation avec d'autres données. En fait, c'est presque mission impossible.

Pendant ce temps, que fait le gouvernement américain ? Il multiplie les bases données accessibles à tous, en format ouvert, et il ENCOURAGE les citoyens à en récupérer les données. Un exemple parmi mille, la Federal Aviation Administration Wildlife Strike Database. On y trouve toutes les collisions rapportées entre les oiseaux et les avions depuis 1990. ⁷

Ce n'est pas une série de fichiers PDF. C'est une vraie base de données où on peut faire des recherches selon les critères de notre choix et ensuite exporter les résultats dans un fichier Excel dont on fera ce qu'on veut. Il est également possible de télécharger toute la base en format Access.

L'État américain, qui dispose de données sur ce sujet comme sur tant d'autres estime que l'information ne lui appartient pas en propre et que tout citoyen peut se l'approprier à sa guise. En ce moment, il y a près de 400 000 bases de données brutes et données géolocalisées qui sont mises à la disposition de qui le veut.

La France de son côté a mis en ligne le 5 décembre une plateforme d'accès à 352 000 jeux de données publiques à l'adresse data.gouv.fr.

On y trouve des données issues de 90 administrations, ministères, autorités administratives indépendantes, collectivités territoriales, etc. et portant sur les budgets, l'environnement, la sécurité routière, la justice, les impôts, la santé, les subventions, l'agriculture et la culture.

⁶ <http://bit.ly/H5aFwW>

⁷ <http://wildlife-mitigation.tc.faa.gov/wildlife/database.aspx>

Cette plateforme permet à chacun d'accéder aux données publiques et de les réutiliser. Entreprises, journalistes, chercheurs, étudiants, développeurs web peuvent y puiser de multiples données brutes dans des formats faciles d'accès (xls, xml, csv...) qu'ils pourront agréger, analyser ou encore exploiter afin de créer des services et applications innovantes, sur le web, sur mobile ou sur tablette.⁸

Le gouvernement britannique de son côté a embauché l'un des fondateurs du web, M. Tim Berners-Lee, comme conseiller pour élaborer son projet d'ouvrir les bases de données. Sept principes ont été retenus:

1. Les données publiques seront publiées sous une forme réutilisable et lisible par machine.
2. Les données publiques seront accessibles et faciles à trouver dans un site en ligne convivial qui servira de guichet unique (www.data.gov.uk).
3. Les données publiques seront publiées selon des normes ouvertes et conformément aux recommandations du World Wide Web Consortium.
4. Tout ensemble de données « brutes » sera présenté sous forme de données couplées.
5. Un plus grand nombre de données publiques seront divulguées aux termes d'une licence générale qui en autorise la libre réutilisation, y compris à des fins commerciales.
6. Les données des sites Web du gouvernement seront publiées sous une forme que d'autres parties peuvent réutiliser.
7. Les données personnelles, les données classifiées, les données commercialement délicates et les données concernant des tiers continueront d'être protégées.⁹

La Colombie-Britannique et l'Ontario mettent en ligne des données ouvertes.

Au même moment, le Québec met en ligne ses désuets fichiers PDF et met en garde les citoyens contre la violation de ses droits d'auteur (?) tout en

⁸ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/le-portail-des-donnees-publiques-datagouvfr-ouvre-avec-352000-jeux-de-donnees-disponibl>

⁹ Séverine Degueldre Formation des Linked Open Government Data

Travail pour le cours d'Architecture des Systèmes d'Information, Décembre 2011, p. 10
<http://bit.ly/GSDIMP>

diffusant quelques bases dans des formats qui empêchent le citoyen moyen de s'en servir.

C'est le cas au MELS où on trouve des bases de données géospatiales des écoles par commission scolaire. Les bases sont en format MapInfo Tab, un format qui exige du citoyen un logiciel de 2000\$ pour pouvoir être utilisé.

Pire encore, le ministère avertit le citoyen : «Les produits d'information géographique téléchargeables disponibles sur ce site sont diffusés uniquement pour l'usage personnel de l'utilisateur, qui est autorisé à en faire des reproductions à cette seule fin. Par contre, ces produits ne peuvent être donnés, prêtés, échangés, distribués, vendus, diffusés, présentés ou autrement communiqués à des tiers (...) sans une autorisation écrite expresse du gouvernement du Québec, qui en est le producteur et le titulaire».

Bref, alors qu'ailleurs on encourage les citoyens à exploiter les données publiques pour stimuler l'innovation et le développement économique, au Québec, on les enferme à double tour, réservant leur exploitation au gouvernement.

Un journaliste économique s'est fait refuser par Emploi-Québec la base de données des entreprises de services financiers, où il n'y a rien de personnel ni de confidentiel puisqu'il s'agit d'un bottin d'entreprises. Il voulait simplement les noms des entreprises et leurs codes postaux pour créer une carte qui montrerait en un coup d'œil leur répartition géographique au Québec.

C'est une tendance montante dans les médias que cette forme de journalisme qu'on appelle le *data journalism* et qui, à partir des informations tirées des bases de données, peut les recouper et les présenter sous une forme visuellement attrayante.

Mais encore faut-il avoir accès aux bases de données. Quelle raison Emploi-Québec a-t-il donné pour refuser la base au journaliste québécois? Qu'il y a une entente de confidentialité! Un bottin public d'entreprises qui font affaire avec le public et qui est disponible sur le web, confidentiel ! On lui a aussi répondu qu'il «n'avait pas besoin de ça» et «on ne sait pas ce que vous voulez en faire». Ces arguments pour refuser l'accès ne figurent

nulle part dans la Loi. Ils sont inventés au fur et à mesure puisqu'il faut bien trouver un prétexte de refus.

L'Autorité des marchés financiers a refusé de transmettre une base de données de 23 000 noms qui est pourtant disponible sur internet. La raison? «Confidentialité des données»!

Quand la FPJQ soutient qu'il faut un coup de barre radical qui vienne du sommet de l'État, c'est à cause de ce genre de culture qui freine la transparence de l'État.

La faible utilisation des bases de données accessibles a comme conséquence de rendre la vie difficile au citoyen qui cherche certains types d'information sur les sites gouvernementaux. Prenons par exemple le citoyen qui irait sur le site du MAMROT pour vérifier si la pizzeria Bravo qu'il fréquente dans sa région en Mauricie a déjà été condamnée au chapitre de l'inspection alimentaire.

Cette inspection fait partie du mandat du ministère et les condamnations sont publiques. Mais comment trouver la pizzeria?

On indique sur le site «Pour consulter les condamnations, visitez les sites régionaux». Le citoyen de la Mauricie ouvre donc la page de sa région pour y trouver 13 fichiers PDF simplement classés par date, le plus récent remontant à plus de 4 mois (22 septembre au 18 novembre 2011). Chaque PDF rend compte de plusieurs condamnations.

Le citoyen doit ouvrir tous ces fichiers PDF, date par date, au cas où il finirait par trouver le restaurant qu'il cherche. C'est absurde. Ce citoyen se tournera peut-être alors vers le moteur de recherche avancé du site. Il tape «Bravo Pizzeria». Le moteur ne permet pas de spécifier une région.

Il reçoit 9 résultats, tous des fichiers PDF de condamnations. Dans le descriptif de cinq d'entre eux, il n'y a pas de mention de région.

Comme Bravo Pizzeria existe dans plusieurs régions du Québec, le citoyen doit les télécharger et les ouvrir un à un au cas où il s'agirait de sa région.

S'il est débrouillard, il quittera le site du ministère et ira sur Google et tapera la formule suivante « "Bravo pizzeria" Trois-Rivières condamnation site:www.mapaq.gouv.qc.ca». Miracle, il tombera directement sur le PDF

où il verra que le restaurant de sa ville a été condamné à 250\$ d'amende en 2007.

Ce n'est qu'un exemple bien terre-à-terre, mais il montre comment, dans la vie de tous les jours, l'information gouvernementale n'est pas présentée de manière à être accessible. Est-ce que c'est ce parcours du combattant que l'État veut imposer à l'ensemble de ses citoyens qui ne sont pas tous des *hackers*?

La différence saute aux yeux quand les données sont ouvertes, comme c'est le cas pour l'inspection alimentaire à Montréal. C'est ce qui a permis à des citoyens de créer www.resto-net.ca. Ce site permet de retracer les condamnations très facilement, de les géolocaliser, d'avoir accès aux statistiques etc. Il y a là un véritable service rendu aux citoyens sans que l'État ait eu besoin de développer soi-même l'application.

Montréal a commencé à ouvrir ses données, disponibles à donnees.ville.montreal.qc.ca, en expliquant sur ce portail: «En ouvrant ses données à tous, la Ville de Montréal permet qu'elles soient réutilisées à différentes fins, incluant des fins commerciales. Les résultats de cette réutilisation peuvent ensuite être partagés dans la communauté, ce qui crée un effet démultiplicateur. Les données libérées et réutilisées génèrent ainsi des bénéfices à la fois dans les sphères économiques, culturelles, sociales et technologiques».

Recommandation 9: que le gouvernement mette en place un système de données ouvertes en suivant les principes de Tim Berners-Lee, crée un portail qui les regroupe et en encourage la réutilisation par la société.

Plan de classification

Lors de la réforme de 2008, la FPJQ voyait mal la différence entre un plan de classification des documents – qui doit être divulgué automatiquement – et une liste de documents. La distinction est claire maintenant qu'on peut lire plusieurs plans de classification sur les sites.

La différence est qu'un plan de classification ne sert à peu près à rien pour le citoyen alors qu'une liste de documents serait essentielle. Selon le ministère de la Justice «Le plan de classification vous permet de mieux comprendre la structure des activités du Ministère à partir de laquelle ses

documents ont été classés. Il n'a pas pour objectif de vous relier directement à un dossier ou à un document par l'intermédiaire d'un hyperlien. Il est simplement un outil de référence qui vous permet de vérifier si les documents recherchés font bien partie des activités de l'organisation.»

Pour un citoyen qui cherche une information, ces plans qui font des dizaines de pages de rubriques, ne sont d'aucun secours et d'aucune utilité. Il ne permet pas de savoir s'il existe le moindre document dans telle ou telle rubrique.

Par contre, une liste des documents existants serait un outil essentiel, qui permettrait de résoudre cette question insoluble pour le citoyen : quels documents possède l'État?

Le rapport de 2004 de la Commission de la Culture reconnaissait ce problème et signalait qu'outre le plan de classification et le calendrier de conservation, des «listes des dossiers et des documents reconnus accessibles» apparaissent comme une façon de mettre en oeuvre rapidement et à moindre coût une pratique de divulgation automatique.

Il faudrait également la mise en ligne des sommaires décisionnels de manière à rendre processus décisionnel lui-même plus transparent. Ils permettraient de connaître toute la chaîne qui a conduit à telle décision et permettraient de repérer les documents en les situant dans un continuum. S'agit-il d'un avis? D'une étude? Certaines villes publient déjà de tels sommaires décisionnels.

Recommandation 10 : que le Règlement soit modifié pour inclure l'obligation de diffuser la liste des documents de l'organisme public, avec une description claire de ce qu'ils sont et de ce qu'ils contiennent. Même les documents inaccessibles au public devraient figurer sur la liste.

Recommandation 11: que le Règlement soit modifié pour inclure la publication de sommaires décisionnels qui retracent les étapes menant à une prise de décision.

2.4 Participation du public

La divulgation automatique de l'information publique est le pivot central d'une politique d'Open Government. Mais elle doit aussi comprendre des éléments pour encourager et faciliter la participation du public à la discussion et à l'élaboration des politiques gouvernementales.

Au lieu de concevoir le gouvernement comme un château-fort assiégé par des citoyens malveillants, l'Open Government veut les mettre à contribution, non pas seulement pour leur faire payer davantage de taxes, mais pour tirer profit de leurs idées.

En ce moment, le ministère des Transports des États-Unis sollicite ouvertement les idées des citoyens et des experts pour élaborer son deuxième Plan d'action sur l'Open Government. Une plateforme permet de recueillir les idées¹⁰ : Le plan doit être présenté en avril 2012. Le ministère sollicite en même temps les idées de tous ses employés.

La divulgation automatique est un appel à une toute autre façon de gouverner qui ne pourrait qu'être positive dans le contexte de cynisme actuel de la population envers l'État.

Recommandation 12: que le gouvernement inclue dans son approche d'Open Government la participation des citoyens, notamment en utilisant les réseaux sociaux et la collaboration avec la société.

Section 3 La loi sur l'accès à l'information

La FPJQ a recueilli des témoignages de journalistes qui utilisent au quotidien la Loi sur l'accès au sens traditionnel, celle que nous connaissons et qui exige de déposer une demande auprès du responsable de l'accès de l'organisme public. Celui-ci a 20 jours, pouvant être étendu à 30 jours, pour fournir les documents en tout ou en partie ou les refuser avec motivation.

Après 30 ans d'évolution, la Loi est maintenant confrontée à des problèmes majeurs qui finissent de la vider de sa substance. Selon un journaliste

¹⁰ <https://opendot20.ideascale.com>

spécialisé en accès à l'information, «À 98,9% à Québec, personne ne respecte ça, l'accès à l'information».

3.1 L'impossibilité pour les journalistes de se représenter en révision

Nous avons ici non pas un problème mais un vrai scandale. Des organismes publics, au premier chef Hydro-Québec, ont contesté la légalité pour les journalistes de se défendre eux-mêmes en révision devant la CAI. La révision est le processus d'appel que peut utiliser un demandeur quand un organisme public lui refuse un document en tout ou en partie.

Selon l'argumentaire des organismes publics, les journalistes y représenteraient en fait leur média. Or selon la Loi sur le Barreau, seuls les avocats sont autorisés à représenter une tierce partie devant un tribunal comme l'est la CAI. Donc seul un avocat pourrait plaider en révision en faveur de la demande d'accès d'un journaliste. CQFD.

La Cour du Québec entendra d'ici quelque temps un appel qui conteste cette interprétation de la loi et la FPJQ fera partie du groupe de médias qui porte cette affaire devant la justice.

Mais nonobstant cet appel, la FPJQ est proprement scandalisée de constater que des organismes publics aient déployé des moyens aussi retors pour empêcher la diffusion de documents publics. Peut-on croire que les organismes publics ont soulevé cet argument par profond respect des lois du Québec? Non. Ils respecteraient alors le Règlement sur la diffusion. C'est simplement la nouvelle arme absolue contre les enquêtes journalistiques qui les dérangent.

La loi a été adoptée en 1982. Pendant plus de 25 ans les journalistes se sont représentés eux-mêmes en révision, sans que quiconque n'y trouve à redire. Et voilà qu'en cherchant bien, des organismes publics ont trouvé ce nouveau moyen pour ne pas divulguer des documents, sans même avoir à justifier leur caractère non public.

Une journaliste d'un journal hebdomadaire de l'ouest de Montréal vient de faire une demande de révision après que la ville de Sainte-Anne-de-Bellevue lui ait refusé un document.

La CAI elle-même exige qu'elle se fasse représenter par un avocat. Pour les médias, dont le modèle d'affaires est fragilisé par les mutations du secteur, déléguer un avocat à chaque demande de révision est un fardeau financier insoutenable. Au moment d'écrire ces lignes, il est à peu près certain que le média ne pourra pas payer un avocat et la demande de révision va automatiquement tomber à l'eau. Pour le plus grand bonheur de la municipalité.

La recherchiste Monique Dumont de Radio-Canada se fait également forcer la main par la CAI sur cette question. Elle a adressé en son nom à la Commission une demande de révision d'un refus d'Hydro-Québec, sans mention de son média, sur une simple feuille blanche sans en-tête.

À sa grande surprise elle reçoit un accusé de réception de la Commission avec l'intitulé: Société Radio-Canada (Monique Dumont) c. Hydro-Québec plutôt que Monique Dumont c. Hydro-Québec.

Les protestations de la journaliste n'y font rien. Le secrétaire général de la Commission qui a fait cette modification de lui-même ne veut pas la changer.

Pourtant ce libellé laisse croire que la Commission se range du côté d'Hydro-Québec qui va sans doute plaider en révision que la journaliste n'a pas le droit de se défendre elle-même puisqu'elle ne peut représenter le véritable requérant qui serait Radio-Canada!

Une autre journaliste, qui se bat depuis six ans pour obtenir des documents de la Caisse de Dépôt et Placement, vient de se faire asséner cet argument à la toute fin des audiences devant la commissaire de la CAI pour annuler sa demande.

Grâce aux combats d'arrière-garde d'Hydro-Québec et consorts, il s'établit maintenant une pratique qui empêche les journalistes d'avoir recours à la loi sur l'accès.

Tout organisme public sait désormais qu'il suffit de refuser un document à un journaliste, fut-ce sous le prétexte le plus futile, et son refus ne pourra probablement pas être contesté devant la CAI. En termes clairs, la Loi sur l'accès à l'information ne s'applique plus aux journalistes.

Pourtant, signalent des responsables de l'accès, «les demandes d'intérêt public émanent presque toutes de journalistes». (Comeau p. 19) La boucle est bouclée. Ce sont les journalistes qui demandent des documents d'intérêt public, l'organisme les refuse et les journalistes ne peuvent contester la décision.

Recommandation 13 : Que les lois pertinentes soient amendées dans les plus courts délais pour qu'il devienne incontestable que les journalistes ont le droit défendre eux-mêmes leurs demandes d'accès en révision devant la CAI.

3.2 La politisation de l'accès

La Loi sur l'accès est censée être aveugle, neutre et technique. Elle n'est pas censé prendre en considération l'identité du demandeur, ses motivations, ni les conséquences de la divulgation d'un document. S'il est public, il est public pour tous et les appréhensions sur l'usage du document ne sont pas des critères qui doivent être pris en compte.

C'est la théorie. En pratique, il en va tout autrement. Ainsi une journaliste de CTV a tenté longtemps et en vain d'obtenir les rapports d'enquête sur l'écroulement d'un paralume de l'A720. Transports Québec lui répétait que ces documents n'existaient pas, puis qu'ils étaient «trop sensibles» (ce qui n'est pas une exception prévue dans la loi !). Le rapport qui n'existait pas puis qui était trop sensible a finalement été rendu public en conférence de presse et affiché sur le site du ministère ! Le document n'est pas évalué selon son caractère public mais selon son potentiel de dommages politiques, ce qui n'est pas un critère prévu dans la Loi.

The Gazette a connu les mêmes problèmes d'accès. Le ministre des Transports de l'époque, Sam Hamad, a refusé autant comme autant de divulguer les rapports d'inspection du pont Mercier et de l'échangeur Turcot «Trop compliqués à comprendre pour le public» disait-il, ce qui n'est pas non plus une exception prévue à la Loi.

Le nouveau ministre des Transport a divulgué ces rapports, son ministère a mis en ligne une base de données des rapports d'inspection pour des milliers d'autres structures provinciales. Montréal a suivi en promettant de publier les rapports d'inspection de nombreuses structures municipales, ce qui n'est pas encore totalement fait.

Cela ne veut pas dire que tous les rapports d'inspection vont dès lors être divulgués. Au ministère de Transports, ils ne sont pas tous placés sur le site en même temps, mais selon une stratégie de publication. Encore là, on politise ce qui devrait être technique.

D'autres rapports du même genre restent obstinément cachés. Le ministère ne rend pas publics les rapports d'inspection de la Régie des installations olympiques. En conférence de presse, le ministre des Transports déclare détenir des rapports montrant que ce ne sont pas les vibrations causées par la construction du CHUM qui ont causé l'effondrement d'un paralume du tunnel Viger à Montréal. Mais impossible d'avoir accès à ce document. La *Gazette* ne peut obtenir les rapports d'inspection du Square Dorchester, ni les études des coûts d'électrification des trains de banlieue etc.

La Loi sur l'accès est à géométrie variable. Elle est interprétée à la lumière des impératifs politiques du pouvoir en place à ce moment-là, ce qui est complètement étranger à son économie générale. Cette politisation est amplifiée quand les responsables de l'accès sont d'anciens chefs de cabinets ou d'anciens membres importants du personnel politique.

Un journaliste a dû aller chercher en personne sur place au siège de l'organisme les documents qu'il avait obtenus par la Loi. L'Autorité des marchés financiers, en la personne de son relationniste, voulait lui en expliquer le sens en les lui livrant. Cette procédure est également étrangère à la Loi. Un citoyen a le droit de recevoir un document public sans être convoqué pour se le faire expliquer dans le sens voulu par l'organisme.

La Loi par ailleurs doit protéger le responsable de l'accès qui se trouve aujourd'hui dans un conflit d'intérêts constant qui ouvre la porte à la politisation de l'accès.

Payé par un organisme, redevable à la direction de son organisme, il doit répondre aux demandes d'accès des citoyens en fournissant des documents qui peuvent montrer l'incurie de son employeur. Il est coincé entre son intérêt à servir son organisme et donc à divulguer le moins possible de documents et son devoir de servir les citoyens que lui impose la Loi. Rien ne le protège s'il déplaît aux dirigeants de l'organisme.

Dans des petites municipalités, le responsable de l'accès peut être celui-là même qui est visé par la demande d'accès. Il se trouve juge et partie.

Une polémique publique en décembre dernier a aussi mis en évidence l'irrationalité de l'article 8 de la Loi qui dit «La personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public exerce les fonctions que la présente loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels».

La politisation des demandes d'accès est renforcée en donnant à un ministre ou au président d'un organisme public la responsabilité ultime des demandes d'accès. Même quand il la délègue à quelqu'un d'autre, cette personne ne jouit d'aucune indépendance à son égard.

Recommandation 14 : Que la Loi sur l'accès interdise clairement au plus haut responsable d'un organisme, désigné comme le responsable de l'accès, d'intervenir dans l'évaluation d'une demande d'accès et dans la décision sur le caractère public d'un document. Cette fonction doit revenir à un responsable de l'accès.

Recommandation 15 : Transformer la fonction de responsable de l'accès en s'inspirant du modèle des ombudsmen pour en faire une fonction neutre dont le responsable juge d'un litige potentiel entre un citoyen et un organisme en n'étant soumis qu'aux exigences de la loi.

3.3 La judiciarisation

Au fil des ans, la mise en application de la loi s'est de plus en plus judiciarisée et par le fait même éloignée de son but d'origine. Des documents publics ne sont pas transmis parce qu'ils s'inscrivent dans un contexte juridique plus large et pourraient ouvrir la porte à des poursuites.

Un demandeur a été avisé que la révision de sa demande d'accès à des documents relatifs aux Orphelins de Duplessis allait occuper quatre jours d'audience. Quatre jours! S'il devait être représenté par un avocat, il faudrait s'attendre à une facture dépassant les cinq chiffres. Pour obtenir des documents publics! Tout cela parce que l'État craindrait une poursuite, ce qui n'est pas une exception prévue à la Loi.

Les avocats gouvernementaux sont partout, à toutes les étapes d'une demande. Ils sont responsables de l'accès dans plusieurs cas tout comme ils sont présents en médiation et en révision. Le citoyen a contre lui des experts payés par les deniers publics dont le nombre et la disponibilité semblent illimités et dont l'objectif est de bloquer les demandes d'accès. L'évolution de la loi entérine ainsi une disproportion radicale des forces en présence. Un simple demandeur peut devoir affronter les plus grands cabinets d'avocats embauchés par Hydro-Québec.

En reproduisant peu à peu la dynamique du système judiciaire, l'accès à l'information en reprend les principaux travers : lourdeur, coûts, délais, déséquilibre des parties à moins d'y consacrer beaucoup d'argent...

Insensiblement, nous nous éloignons d'un système qui permet aux citoyens un accès facile aux documents publics.

Recommandation 16: Que les élus organisent une réflexion en profondeur avec les parties intéressées sur la judiciarisation du processus d'accès à l'information.

3.4 Les autres problèmes identifiés

Les témoignages des journalistes ont mis en évidence une vaste série d'autres problèmes dans le fonctionnement de la Loi sur l'accès à l'information. Ces problèmes, sans faire pour l'instant l'objet de recommandations formelles, devront être pris en compte dans la révision de la Loi.

A - Les exceptions trop vastes

Les organismes publics interprètent les exceptions prévues à la Loi de manière très large pour leur faire couvrir un vaste champ. Des journalistes ont reçu des refus de documents qui s'appuient en même temps sur une dizaine d'exceptions! Parmi ces exceptions, déjà trop nombreuses, il y a :

Entrave à une enquête

L'une des pires exceptions invoquée est «entrave à une enquête». Le demandeur est rendu complètement impuissant face à cette objection. Il ne peut rien savoir, même pas si l'enquête existe. Le refus est très difficile à contester dans les circonstances.

Demande abusive

L'exception de «demande abusive» est de plus en plus fréquemment invoquée pour refuser des demandes. Un journaliste s'est fait refuser les procès-verbaux des deux dernières années d'un organisme public pour cette raison, alors qu'il s'agit d'un nombre de documents bien limité et très facilement repérables. À ce jour, il n'a toujours rien reçu.

L'UQAM a jugé «abusive» une demande pour obtenir des documents liés au scandale de l'îlot Voyageur. Les documents recherchés n'étant pas numérisés, l'UQAM soutenait qu'elle n'avait pas les ressources pour traiter, numériser et classer ces documents qui avaient été laissés dans le désordre. La demande a été classée abusive, même si la faute en incombe à l'organisme qui ne consacre pas les ressources nécessaires pour organiser ses documents. Le responsable de l'accès a admis en révision ne consacrer que 2 heures par semaines à l'accès à l'information.

Communication privilégiée

D'autres «exceptions» non prévues se rajoutent insidieusement. Ainsi, il arrive de plus en plus, nous rapporte-t-on, que des documents publics incluent la signature d'un avocat. Celui-ci peut être un haut fonctionnaire, un sous-ministre ou un membre d'un comité. Sa signature sur un document transformerait de ce seul fait le texte en «communication privilégiée» entre un avocat et son client, donc en document inaccessible à sa face même en vertu des lois.

Secret industriel, commercial...

C'est, entre autres, l'exception de secret industriel, commercial et financier (article 22) qui a été invoquée pour ne pas diffuser les rapports d'inspection du viaduc de la Concorde qui s'est effondré. Une fois les rapports connus, le secret dévoilé était plutôt le mauvais travail du ministère des Transports en matière d'inspection.

B - Les délais

Les délais de rigueur pour répondre à une demande d'accès à l'information (20 jours et 30 jours) sont systématiquement étirés d'après l'expérience de plusieurs journalistes.

C - Les pénalités

Il n'y a pas de sanctions à l'encontre des personnes qui font sciemment de l'obstruction à l'accès à l'information. Il semble qu'aucun organisme public

n'ait jamais dû payer les modestes amendes prévues dans ces cas. Nous sommes de facto dans un régime d'impunité, ce qui n'encourage pas le respect de la Loi sur l'accès.

D- L'utilisation d'internet

Beaucoup de sites publics indiquent que pour faire une demande d'accès, il faut l'envoyer «par télécopieur ou par la poste» au responsable de l'accès. Aucune mention de la possibilité d'envoyer la demande par courriel, même si en pratique elle peut être acceptée. Il faudrait publiciser cette possibilité.

De l'autre côté, bien des journalistes aimeraient recevoir les documents publics par courriel, sous forme numérique, ce qui facilite leur utilisation et évite des frais de reproduction. Il faudrait que le demandeur ait le choix du format des documents, papier ou numérique si ce dernier format existe.

E - La CAI

La Commission d'accès à l'information, maintenant qu'elle est subdivisée en section d'adjudication et section de surveillance, doit sortir de sa relative neutralité passive. Le tribunal doit rester neutre. Mais l'autre section doit devenir une force qui défend et promeut activement l'accès à l'information. La CAI doit pouvoir dénoncer et sanctionner des comportements inacceptables dans des organismes publics et entreprendre une surveillance active de leur bilan.

CONCLUSION

La FPJQ appuie tout particulièrement les recommandations 12, 13 et 14 du rapport quinquennal de la CAI. Ces recommandations visent à ouvrir le gouvernement et de le rapprocher de la société. C'est le nouveau souffle dont a besoin au Québec le régime de l'accès à l'information.

Les technologies existent pour permettre facilement la mise à la disposition du public un très grand nombre d'informations publiques, sans nécessité d'une intervention humaine. La multiplication des exceptions, la politisation et la judiciarisation du processus d'accès à l'information exigent dès maintenant un tel virage majeur qui est largement entrepris ailleurs.

LISTE des RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Que le premier ministre du Québec indique publiquement et clairement que l'État s'engage dans un processus d'Open Government qui repose sur la transparence, la participation du public et la collaboration.

Recommandation 2: Que dans le Règlement sur la divulgation, soit biffée la réserve qui dit en alinéa 7° qu'on ne doit diffuser que les études et rapports *dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public*.

Recommandation 3: Que les organismes publics soient tenus de créer en page d'accueil de leurs sites une porte d'entrée évidente qui ouvre sur tout ce qui concerne la divulgation automatique. Que l'appellation soit uniformisée à tous les niveaux de navigation pour permettre un repérage facile par les citoyens d'un site public à l'autre.

Recommandation 4 : que la CAI mène une enquête ciblée dans quelques organismes publics choisis de manière aléatoire pour vérifier l'application du Règlement sur la divulgation des études et rapports. Que le rapport soit rendu public. Cette recommandation reste valable, comme mécanisme permanent de contrôle externe, même si le Règlement est amendé pour rendre vraiment automatique la publication des études et recherches.

Recommandation 5: Qu'il soit clair que les études et rapports de recherche prévus au Règlement incluent les rapports environnementaux, les rapports d'inspection etc.

Recommandation 6 : Que chaque organisme public soit tenu d'identifier l'information de valeur qu'il détient, en plus des études et rapports de recherche, et que leur mise en ligne soit planifiée dans de courts délais. L'information de valeur, pour reprendre les mots de la directive américaine déjà citée, *«is information that can be used to increase agency accountability and responsiveness; improve public knowledge of the agency and its operations; further the core mission of the agency; create economic opportunity; or respond to need and demand as identified through public consultation.»*

Recommandation 7: Que les municipalités soient assujetties au régime de la divulgation automatique

Recommandation 8: Que, dans le Règlement sur la divulgation, soit biffée la réserve qui dit en alinéa 8° qu'on ne doit diffuser que les demandes d'accès satisfaites *dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public*. Toutes les demandes satisfaites doivent être rendues publiques.

Recommandation 9: que le gouvernement mette en place un système de données ouvertes en suivant les principes de Tim Berners-Lee, crée un portail qui les regroupe et en encourage la réutilisation par la société.

Recommandation 10 : que le Règlement soit modifié pour inclure l'obligation de diffuser la liste des documents de l'organisme public, avec une description claire de ce qu'ils sont et de ce qu'ils contiennent. Même les documents inaccessibles au public devraient figurer sur la liste.

Recommandation 11: que le Règlement soit modifié pour inclure la publication de sommaires décisionnels qui retracent les étapes menant à une prise de décision.

Recommandation 12: que le gouvernement inclue dans son approche d'Open Government la participation des citoyens, notamment en utilisant les réseaux sociaux et la collaboration avec la société.

Recommandation 13 : Que les lois pertinentes soient amendées dans les plus courts délais pour qu'il devienne incontestable que les journalistes ont le droit de défendre eux-mêmes leurs demandes d'accès en révision devant la CAI.

Recommandation 14 : Que la Loi sur l'accès interdise clairement au plus haut responsable d'un organisme, désigné comme le responsable de l'accès, d'intervenir dans l'évaluation d'une demande d'accès et dans la décision sur le caractère public d'un document. Cette fonction doit revenir à un responsable de l'accès.

Recommandation 15 : Transformer la fonction de responsable de l'accès en s'inspirant du modèle des ombudsmen pour en faire une fonction neutre

dont le responsable juge d'un litige potentiel entre un citoyen et un organisme en n'étant soumis qu'aux exigences de la loi.

Recommandation 16: Que les élus organisent une réflexion en profondeur avec les parties intéressées sur la judiciarisation du processus d'accès à l'information.