



FÉDÉRATION
PROFESSIONNELLE
DES JOURNALISTES
DU QUÉBEC

Mémoire sur la Loi sur la justice administrative

2 janvier 1996

Le projet de loi 130 sur la justice administrative intéresse la FPJQ parce que certains de ses articles et certaines omissions ont des conséquences sur la liberté de presse et l'information du public. Nos remarques se limiteront à ces aspects du projet de loi, les autres aspects n'étant pas réellement du ressort de la Fédération.

L'indispensable regard du public

La première et la plus importante constatation que fait la FPJQ à la lecture du projet de loi est la quasi-absence de considérations pour garantir l'information du public et la transparence du processus qu'on nomme «juridictionnel». Le rapport Garant, qui avait précédé le projet de loi, n'a pas semblé non plus jeter un regard attentif sur ce volet de la justice administrative.

En fait, le projet de loi aborde cette question une seule fois, en deux mots, à l'article 8, pour indiquer que les procédures se déroulent «en audience publique».

Ces deux mots, sur 188 articles, ne sont ni encadrés ni précisés nulle part, alors que le projet détaille maints autres aspects de l'organisation de la justice administrative, comme la composition du Tribunal, les mécanismes de recrutement de ses membres, leurs mandats etc.

Ce manque de directives claires sur la nature publique des audiences est un danger potentiel. On pourra l'interpréter, dans les faits, de la manière la plus contraire à l'esprit d'une audience publique.

Qu'on pense, à titre de comparaison, au Collège des médecins qui, contraint par la loi de tenir publiquement les audiences de son comité de discipline, trouvait le moyen de contourner cette obligation en refusant notamment de publier un rôle des causes à venir. Les apparences d'une audience publique étaient sauvées. Le public pouvait, en principe, assister aux audiences. Sauf que ce même public ne pouvait pas savoir à l'avance où et quand elles allaient avoir lieu, et il ne pouvait donc pas y assister!

Une telle situation n'est pas saine. La justice administrative représente un volet important des institutions de l'État où sont mis en cause tant des sommes parfois importantes que le sort de nombreux citoyens. Cela ne doit pas rester à l'abri des regards du public.

Le projet de loi 130 prévoit des mécanismes de reddition de compte du Tribunal au ministre (article 81) de même qu'une instance, le Conseil de la justice administrative, qui est en quelque sorte le chien de garde du système. L'institution de contrôles et de pouvoirs supérieurs au Tribunal est sans doute une excellente initiative. Mais elle est insuffisante parce que ces mécanismes de contrôle de la justice administrative opèrent en vase clos, par des gens qui sont eux-mêmes une partie du système. Il faut y ajouter un élément supplémentaire.

La recette universellement éprouvée pour dépister les erreurs, les abus, l'incompétence, les malversations, la corruption ou les abus de pouvoir, et pour y remédier le cas échéant, c'est d'ouvrir les portes le plus largement possible aux regards du public. L'obscurité et le secret favorisent l'incubation et le développement de ces tares. Plus celles-ci s'amplifient, plus elles

exigent à leur tour un secret opaque, qu'un esprit bien entraîné saura sans doute justifier par toutes sortes de raisons factices.

En d'autres mots, le meilleur mécanisme de contrôle des tribunaux administratifs consiste à les faire agir au grand jour, au vu et au su de toute la population. Les défauts qui auraient échappé à l'analyse des spécialistes, ou qui auraient été tolérés, voire camouflés, par des personnes et instances à l'intérieur du système, auraient alors plus de chances d'être cernés, ce qui augmente les possibilités de leur trouver remède.

Regardons ce qui se passe dans le domaine connexe de la magistrature. C'est en bonne partie parce que certains comportements et certaines déclarations de certains juges ont été portés à la connaissance du public que la magistrature n'a eu d'autre choix que de sanctionner ces écarts de conduite. Ces sanctions auraient-elles été prises si le public n'avait pas été mis au courant et s'il n'avait pas exercé indirectement une pression? Les moyens de contrôle propres à la magistrature auraient-ils pu percevoir le problème? La magistrature aurait-elle saisi là une occasion de pousser plus avant ses réflexions? Il est permis d'en douter. Tous les citoyens attachés aux valeurs démocratiques appuient une telle exposition publique des faits.

Bien sûr «le public» est une entité abstraite, et personne ne pense qu'il se précipitera en masse aux audiences du Tribunal. Ce n'est pas «le public» qui observe la justice administrative. C'est la presse qui joue, dans un tel cas, le rôle «des yeux et des oreilles» de la population. Rendre les audiences publiques, c'est donc tout particulièrement faciliter leur accès à la presse.

Or, nous en sommes très loin en ce moment, et le projet de loi n'apporte pas d'amélioration évidente à la situation.

Qui s'y aventure s'y perd

Le témoignage suivant décrit une partie des embûches qui se présentent actuellement devant le journaliste qui veut couvrir un tribunal administratif:

« Pour un chroniqueur judiciaire comme moi, faire affaire avec un tribunal administratif, c'est souvent littéralement désespérant. D'abord, on nous fait toute une histoire si on veut consulter un dossier. Ensuite on nous empêche au nom des lois sur l'accès à l'information qui régissent les organismes publics, d'obtenir quelque renseignement nominatif que ce soit; or on ne peut pas faire de chronique judiciaire en l'air, sur la base de noms fictifs. Enfin, j'ai essayé une fois d'obtenir le texte d'une décision de la Commission des affaires sociales du Québec, soit le tribunal qui siège en appel des décisions de plusieurs tribunaux administratifs. On m'a clairement fait savoir que je dérangeais tout le monde; on a voulu savoir pourquoi je désirais avoir copie du jugement et tout le tra-la-la; enfin, on a biffé tous les noms. J'en ai tiré, hélas! la conclusion que j'avais autre chose à faire.»

(Extrait de la conférence de Rodolphe Morissette, chroniqueur judiciaire très respecté du Journal de Montréal, devant le congrès du conseil des tribunaux administratifs canadiens, le 2 mai 1995).

Un tel constat rejoint les quelques commentaires qui circulent dans le milieu journalistique à ce propos. Pas étonnant que la très grande majorité des entreprises de presse n'envoient pas leurs journalistes couvrir la justice administrative et qu'elles ignorent par le fait même presque totalement ce qui s'y passe. C'est une lacune à corriger. Comment? En changeant la façon dont la justice dite juridictionnelle considère la presse et non en demandant à la presse de s'accomoder du système actuel. Les journalistes ne feront pas le pied de grue à la porte des multiples salles d'audiences, à tout hasard, au cas où il se passerait quelque chose d'intérêt public, pour apprendre à la dernière minute que les audiences se tiennent à huis clos.

La description de Rodolphe Morissette soulève le problème de l'inaccessibilité des tribunaux administratifs, faite d'un mélange de suspicion, de méfiance, de repli sur soi, de peur de l'opinion publique, et d'application maniaque de la Loi sur l'accès à l'information, le tout se conjuguant pour décourager le moindre journaliste de percer ce mur.

Les mentalités des personnes à l'intérieur d'un tel système changent difficilement, et la culture organisationnelle du secret qui semble assez largement installée prendra du temps à se transformer. Cela nous amène à espérer que le projet de loi exige à tout le moins cette transformation, même si elle se révèle lente et laborieuse dans un premier temps. Le législateur doit donner le signe qu'il recherche une réelle transparence et se servir du projet de loi pour fournir la base légale qui permettra d'y travailler.

Cachez ces noms que je ne saurais voir

Il n'existe aucune raison valable à notre avis pour que la mécanique du Tribunal entretienne un niveau d'opacité nettement plus élevé que le système judiciaire «normal», tout particulièrement en ce qui a trait à la divulgation des noms des personnes impliquées dans une cause.

L'article 93 institue l'omission systématique des noms des personnes visées par une décision de la section des affaires sociales et l'omission à volonté dans le cas de la section des lésions professionnelles aussitôt que le Tribunal pense qu'il y a là des données confidentielles à protéger.

Rappelons qu'il est question ici d'un système judiciaire, quoi qu'on en dise, et qu'il n'y a pas de raison d'en exiger moins de transparence que du système judiciaire «normal». Le projet de loi devrait calquer le fonctionnement du Tribunal sur celui des tribunaux civils et criminels où la règle est celle de la transparence, de l'accès aux dossiers, des renseignements précis, nominatifs, et où le secret est l'exception. Les causes des tribunaux civils et criminels ne sont ni plus ni moins confidentielles et sujettes au secret que les causes de la Commission des affaires sociales.

Cette question des renseignements nominatifs n'est pas secondaire. Pour la presse, c'est souvent une condition indispensable pour faire son travail, même quand le journaliste choisit finalement de ne mettre aucun nom dans son reportage publié ou diffusé.

Les journalistes du Québec respectent la présomption d'innocence et les autres aspects du processus judiciaire. On l'aura constaté, ils ne passent pas leur temps à salir des réputations pour le plaisir de la chose et à rendre publics des faits scabreux qui ne présentent aucun intérêt public. Les probabilités que l'ouverture des tribunaux administratifs à la presse et la divulgation des noms conduisent à des étalages de tels faits divers avoisinent le zéro absolu.

Qu'on se serve de ces craintes non-fondées pour tarir l'information à sa source, c'est là la mécanique d'un régime de censure. Dans un régime de liberté de presse, l'information n'est pas contrôlée à la source mais après coup, après sa publication ou sa diffusion. La loi prévoit alors des recours contre les journalistes et les médias qui auraient abusé de leur liberté.

Les renseignements nominatifs sont indispensables pour que les journalistes puissent recueillir des témoignages réels, et mener des enquêtes qui permettront de contrevérifier des allégations et éventuellement d'informer le public sur divers problèmes d'aide sociale, de logement etc qui sont d'intérêt public. Les résumés de décisions du Tribunal, anonymes, produits jusqu'à quatre mois après le fait comme le prescrit le projet de loi, présentent peut-être un intérêt sociologique ou jurisprudentiel, mais certainement pas un intérêt pour la presse.

En ce sens, la non-divulgation de tout renseignement nominatif, contraire aux exigences de notre système de justice normal, est bien plus que la protection de la vie privée des citoyens. Il pourrait aussi s'agir de la protection des fonctionnaires impliqués personnellement dans le processus de justice administrative. Faute de noms, il devient impossible aux journalistes de mener une enquête, de vérifier des faits, de contre-interroger, bref d'aller plus loin... jusqu'à peut-être constater que quelqu'un quelquepart dans le système de la justice administrative n'a pas fait son travail. C'est souvent à partir de cas concrets individuels qu'un journaliste peut remonter la filière qui conduit à une mise en cause d'un système donné.

Le huis-clos rendu facile

Le projet de loi 130, chapitre 2, article 8, après avoir mentionné rapidement que les audiences sont publiques, ajoute aussitôt que «le huis-clos peut être ordonné dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public». On rajoute à l'article 127 que le tribunal peut «interdire ou restreindre la divulgation, la publication ou la diffusion de renseignements ou de documents...» afin de préserver la morale, l'ordre public, leur caractère confidentiel ou l'intérêt public dans l'administration de la justice.

Le projet de loi se montre certes plus prolix pour détailler tout ce que le Tribunal peut interdire à la presse que pour renforcer le caractère public des audiences.

La nature très générale de ces interdits et l'absence de critères pour les encadrer, consacre la culture du secret et l'abus du huis-clos. La «morale» et «l'ordre public», des expressions qu'on retrouve dans le code criminel et ailleurs, sont des formules passe-partout, considérées comme vides de sens même par la Commission de réforme du droit qui a d'ailleurs suggéré leur abolition. On ne considère plus que la «morale», dans l'état actuel de la société, soit un motif

valable pour ordonner un huis-clos. Le critère d'ordre public, pour sa part, doit être réservé aux stricts cas de grabuge en cour, alors que le bon déroulement des audiences est compromis.

Mais on peut craindre une extension proprement abusive du motif d'«ordre public». Pour prendre un exemple dans un autre domaine de l'activité publique, le maintien de l'ordre public (et du décorum) est le prétexte de choix que certains maires invoquent, sitôt qu'ils font face à la contestation de leurs concitoyens, pour évincer caméras et magnétophones des audiences «publiques» de leurs conseils municipaux. La ville de Lachine, après bien d'autres villes, vient d'en faire la démonstration au cours des dernières semaines en interdisant aux réseaux de télévision de filmer une séance où le maire était contesté par les citoyens.

Mais étrangement, quand vient le temps d'annoncer un bon coup de la municipalité, le même «ordre public» amène au contraire ces maires à requérir la présence des journalistes et de leurs caméras. L'«ordre public» peut ainsi se confondre avec l'intérêt personnel de celui qui a le pouvoir de le définir à son gré. Est-ce cet arbitraire que nous voulons au nouveau Tribunal?

La possibilité de huis-clos, sans balises rigoureuses et sans mécanismes de contestation prévus, tel qu'on le retrouve dans le projet de loi risque, de façon à peu près certaine, de donner lieu à des abus systématiques. Compte tenu de la culture du milieu on peut penser que le huis-clos sera demandé et accordé de façon routinière avant même qu'un journaliste ne se pointe dans la salle.

Recommandations

La discussion du projet de loi 130 est un moment important pour faire le ménage dans le fouillis de la justice administrative, fouillis qui a été décrit de long en large dans la rapport Garant. La FPJQ considère cependant que ce serait une grave erreur de réformer ce système en vue de le rendre plus efficace, plus rapide etc, sans tenter en même temps de le rendre plus transparent. Justice et apparence de justice vont de pair. L'une sans l'autre, et c'est la perte de crédibilité. Le projet de loi 130 s'attache au premier volet de ce couple inséparable, mais il oublie le second.

Il ne peut pas y avoir apparence de justice quand on ne sait pas ce qui arrive à cause d'un huis-clos, quand on ne peut pas rendre compte d'une décision à cause d'une ordonnance de non-publication, quand on ne peut pas vérifier les faits parce que tous les noms sont rayés... L'appareil bureaucratique devient le seul maître du jeu. En même temps qu'il peut parfois être mis en question dans certains dossiers, on lui donne la possibilité d'échapper à tout contrôle externe au système lui-même.

La FPJQ demande donc au législateur de compléter le projet de loi de la façon suivante:

Recommandation 1.

Établir de manière plus détaillée les règles qui permettent de réaliser une réelle «audience publique». La première de ces règles est la publication d'un rôle qui indique les causes qui vont être entendues, leurs motifs, les parties impliquées, la date, l'heure et le lieu des audiences.

Recommandation 2.

Baliser de façon stricte le huis clos et les autres mesures visant à écarter la presse (interdits de publication etc) de manière à ce que les impératifs de transparence de la justice administrative puissent être respectés.

Recommandation 3

Éliminer du projet de loi l'obligation de rayer systématiquement les noms des personnes impliquées dans les causes entendues par le Tribunal, en particulier dans la section des affaires sociales et des lésions professionnelles.

Recommandation 4

Créer au Tribunal l'obligation de servir adéquatement les personnes qui demandent de l'information (accès aux dossiers, etc), et au premier chef la presse.