



FÉDÉRATION
PROFESSIONNELLE
DES JOURNALISTES
DU QUÉBEC

Mémoire
de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec
Sur les « Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect de la loi du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels »

Pour une refonte globale de la Loi d'accès, en faveur d'une réelle transparence de l'État

13 juillet 2015

Résumé

Dans la perspective très attendue d'une réforme en profondeur de la Loi d'accès à l'information, la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) demande d'abord au gouvernement de mettre en place un processus indépendant, similaire à celui de 1982. Ceci semble essentiel puisque ce qui est en jeu, c'est un transfert du pouvoir que confère la possession de l'information des mains exclusives de l'État à un partage avec les citoyens.

Soulignant la nécessité de placer l'intérêt public au cœur de la réforme de la Loi, la FPJQ se questionne ensuite sur plusieurs des orientations proposées par le gouvernement. Parmi elles, la plus inquiétante est certainement l'ajout d'une nouvelle exception qui s'étendrait à tous les fonctionnaires : la possibilité d'utiliser la notion « d'espace privé » pour refuser l'accès à un document qui devrait être public. Une telle « clause-bateau » rend presque impossible le principe de transparence du gouvernement, puisque, loin de limiter les restrictions à la Loi, elle donne davantage d'outils aux fonctionnaires pour refuser des demandes d'accès.

Introduction

La Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ), forte de ses 2000 membres, a été de toutes les batailles pour la transparence de l'Administration et pour une Loi d'accès à l'information qui remplisse adéquatement son rôle. Une telle loi existe pour favoriser la transparence de l'État en donnant accès aux documents publics.

Elle est un des outils les plus puissants de la démocratie en fournissant aux citoyens les mêmes informations qui permettent à l'État de prendre ses décisions. Elle favorise ainsi la participation la plus large au débat public et une surveillance des agissements de ceux qui occupent des fonctions d'autorité. Elle est de la sorte un instrument de premier choix contre la dilapidation des fonds publics, l'incompétence et la corruption qui fleurissent plus facilement dans le secret.

La FPJQ a participé à toutes les commissions parlementaires portant sur les révisions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, depuis sa création en 1982.

En mars 2013, la FPJQ a publié un mémoire intitulé « Vers un gouvernement ouvert »¹, dans lequel elle émettait 24 recommandations au gouvernement péquiste de Pauline Marois, dans le cadre de la révision quinquennale de la Loi. Ce mémoire est toujours

¹ Mémoire de la FPJQ, « Vers un gouvernement ouvert », 2013 :
http://www.fpq.org/wp-content/uploads/2014/11/13-03_Memoire_Acces_final.pdf

d'actualité, et servira de base à la réflexion de la FPJQ pour contribuer à une plus grande transparence de l'État.

La nécessité d'un processus indépendant

Ce printemps, le gouvernement libéral de Philippe Couillard a déposé un document d'orientation pour réformer la Loi et ainsi favoriser une plus grande transparence du gouvernement. Avant même de s'interroger sur les dispositions particulières de ce document, la FPJQ s'interroge sur le processus en vase clos qui a mené à sa rédaction.

Pour corriger ce vice de départ, y aura-t-il un comité indépendant pour se pencher sur la rédaction d'un projet de loi? En l'absence d'un tel comité, la FPJQ craindrait que la refondation de la loi, puisque c'est ce dont il s'agit, serve avant tout les intérêts conjoints du politique et de l'administratif. Ce qui est en jeu dans cette réforme profonde de la loi, c'est un transfert du pouvoir que confère la possession de l'information, des mains exclusives de l'État à un partage avec les citoyens. Compte tenu de cet enjeu majeur, on ne peut laisser ces derniers de côté dans le processus de rédaction.

La FPJQ propose au gouvernement de s'inspirer de la commission mise en place par René Lévesque en 1981. Dirigée par l'ancien journaliste Jean Paré, et formée de juristes, d'informaticiens, d'économistes, et de fonctionnaires, la commission d'étude avait pour mission de créer ce qui allait devenir la Loi d'accès à l'information du Québec.

Malgré cet exercice fait en toute indépendance, M. Paré avait évoqué les pressions de l'État. Voici comment il les décrivait au magazine *Trente* en 2006, vingt-cinq ans après l'adoption de la Loi:

« Pendant les travaux de la commission d'étude, des politiciens et des hauts fonctionnaires avaient suivi nos travaux avec appréhension et font eux aussi partie, semble-t-il, des pères putatifs de ce qu'est la Loi d'accès. L'un des ministères les plus réticents était celui de la Justice, en particulier son sous-ministre d'alors, M. Daniel Jacoby, qui deviendra plus tard le protecteur du citoyen du gouvernement du Québec.

D'autres ont été plus cyniques: ainsi, la loi demandait que chacun des ministres soit personnellement responsable de son application dans son ministère. Cette disposition avait pour but d'imposer une nouvelle culture à une bureaucratie marinée dans le secret.

Mais certains ministres très réticents ont tout fait, à l'époque, pour ne pas répondre aux demandes. Et des fonctionnaires consciencieux m'ont appris qu'avant même l'adoption et l'entrée en vigueur de la Loi d'accès quelques ministères et quelques sociétés et institutions publiques ont systématiquement procédé au reclassement et à la

redéfinition de masses de documents pour les soustraire à l'application de la loi, et cela, malgré les limitations que le cabinet avait apportées au projet. »²

C'est dire combien un procédé indépendant est essentiel, même s'il ne sera jamais entièrement à l'abri des pressions politiques. Les Québécois font face aujourd'hui à un désir manifesté et louable du gouvernement de refondre en profondeur la Loi pour assurer la transparence de l'État. Il ne s'agit pas de quelques amendements, mais, par endroits, d'une réécriture totale. Ils doivent pouvoir croire que tout a été mis en oeuvre pour séparer les intérêts politiques de leurs intérêts de citoyens.

Finalement, le processus permettra-t-il une analyse du rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC)? Ce rapport indépendant, qui doit être rendu fin novembre, présentera vraisemblablement des recommandations liées à une plus grande transparence de l'État, en vue de minimiser la corruption. La FPJQ demande au gouvernement de ne pas les écarter du processus.

Les Orientations proposées

Après avoir lu l'ensemble des « Orientations » proposées, la FPJQ constate des lacunes fondamentales. Elle pose aujourd'hui des questions qui concernent l'essentiel du rôle d'une Loi d'accès à l'information.

Les voici :

1. Partant du concept établi que plus une Loi d'accès est restrictive, moins l'information est accessible au public, un gouvernement qui souhaite une réelle transparence de l'État devrait tout faire pour minimiser les exceptions à la Loi. Or, une nouvelle exception vient s'ajouter dans ce document d'orientation; une exception si monumentale qu'elle touche l'administration au grand complet, donnant davantage d'outils aux fonctionnaires pour refuser des demandes d'accès. On retrouve en effet dans ce document une nouvelle préoccupation pour « l'espace privé des fonctionnaires ». Cet « espace privé » de discussions est déjà prévu dans la Loi pour les membres du Conseil des ministres, mais vient maintenant s'étendre à tous les fonctionnaires de l'État, ouvrant ainsi grand la porte à toutes les entraves de l'accès à l'information. La première question de la FPJQ sur ces orientations est donc la suivante : Comment le gouvernement peut-il prouver qu'il y a actuellement un problème avec l'espace privé des fonctionnaires, au point qu'il faille en changer la Loi? Comment compte-t-il démontrer que les nombreuses exceptions déjà prévues dans la Loi sont insuffisantes pour permettre une saine gestion de l'État et qu'il faille en rajouter une nouvelle, à la portée si immense et si incontrôlable?

² <http://www.fpq.org/1983-comment-est-nee-la-loi-dacces-a-linformation/>

1. b) Par ailleurs, n'est-il pas d'intérêt public de connaître les raisons derrière les décisions de l'État?

1. c) Est-on ici en train d'ajouter une nouvelle clause-bateau, au même titre que celle qui a, fort heureusement, été retirée du Règlement sur la diffusion³, qui permettait à chaque fonctionnaire d'interpréter ce qui était de «l'intérêt pour l'information du public»? Retirer une clause-bateau pour en ajouter une autre, toute aussi apte aux décisions arbitraires, n'avance en rien la transparence de l'État et pourrait même, éventuellement, la faire reculer.

2. Quelles mesures sont proposées pour assurer la prééminence de la Loi d'accès? De plus en plus, d'autres lois viennent en gruger les dispositions, comme une modification récente à la Loi sur les contrats des organismes publics⁴, qui a rendu secrets les noms des membres des comités de sélection des projets du ministère des Transports du Québec, malgré des décisions contraires de la CAI. Quelles mesures sont prévues par le gouvernement pour garantir que d'autres lois ne viennent pas limiter peu à peu le champ de couverture de la Loi d'accès à l'information?

3. Pourquoi l'absence, dans ce document, d'un « mur de Chine » entre l'administratif et le politique ? La proximité des responsables des communications est inquiétante dans un processus qui doit être purement administratif tout comme l'absence d'indépendance des responsables de l'accès à l'information face au pouvoir politique.

4. Pourquoi les notions de reddition de compte et d'imputabilité, des notions qui s'arriment à la transparence, sont-elles absentes du document d'orientation ? La transparence permet de savoir qui a pris une décision, et sur quelle base. C'est ainsi que les administrateurs de l'État peuvent réellement rendre des comptes. Quelles sont les mesures concrètes que prendra le gouvernement pour rendre les administrateurs de l'État imputables de leurs décisions ?

5. Quelles mesures sont proposées pour protéger l'intérêt public lors du processus de révision? Nonobstant les exceptions prévues dans la Loi, une clause d'intérêt public supérieur est indispensable. L'intérêt public, le concept fondamental sur lequel repose une Loi d'accès à l'information, devrait pouvoir être plaidé à l'encontre d'exceptions existantes.

³ Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels, article 4, paragraphe 7.

⁴http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_65_1/C65_1.html

6. À ce jour, les rapports sur les demandes d'accès sont différents pour chaque organisme. Les statistiques ne concordent pas d'un organisme à l'autre. Par exemple, un organisme dira qu'il a répondu à un certain nombre de demandes en 30 jours. Un autre organisme dira simplement qu'il a reçu tant de demandes. Impossible, donc de comparer les organismes pour analyser combien de demandes sont refusées sur le nombre de demandes faites, par exemple, ou quel pourcentage des demandes a été traité dans le délai prévu de 20 jours. Le gouvernement prévoit-il uniformiser, à travers les ministères et organismes, les rapports sur les demandes d'accès? Y aura-t-il un mécanisme pour analyser la performance de la Loi dans les différents ministères et organismes publics?

7. Pourquoi la conservation des documents n'est-elle pas abordée dans le document d'orientation, notamment celle des pièces justificatives aux fins de divulgation ? Quelles mesures le gouvernement compte-t-il prendre à cet égard ? Un calendrier de destruction des documents publics, standardisé pour tous les organismes, est-il prévu ? Par ailleurs, comment s'assurer que l'État produise les documents nécessaires pour étayer ses prises de décisions?

8. Pourquoi les délais d'inaccessibilité, pour les documents liés au Conseil exécutif et au Conseil du Trésor, sont-ils toujours si longs dans le document d'orientation? Hormis un « *benchmarking* » qui peut sembler biaisé, qu'est-ce qui justifie les nouveaux délais suggérés? Quels sont les critères utilisés qui motivent des délais de 15 ans plutôt que de 4 ou 5 ans ?

9. Comment le gouvernement évitera-t-il des décisions arbitraires en terme d'accès aux études et rapports ? L'orientation #23 prévoit « rendre obligatoire la diffusion d'études et de rapports de recherches ou statistiques *accessibles* ». Fort heureusement, le critère subjectif de « l'intérêt pour l'information du public », a été rayé, comme le demande d'ailleurs la FPJQ depuis l'adoption de la Loi. C'est un grand pas en avant. Par contre, le terme « accessibles » est vague et laisse toujours place à l'interprétation et donc, à des décisions arbitraires. L'orientation #23 devrait plutôt lire « rendre obligatoire la diffusion d'études et de rapports de recherches ou statistiques *conformes à la Loi d'accès* », afin d'éviter toute interprétation du mot « accessible ».

10. La FPJQ a pris note que les tiers pourraient désormais devoir donner des explications concrètes lorsqu'ils refusent de remettre de l'information. Cependant, elle se questionne : comment cela rendra-t-il les documents des tiers, souvent gardés secrets, plus accessibles? Est-ce que le gouvernement s'accorde le pouvoir de passer outre au consentement du tiers s'il n'est pas satisfait de sa réponse? N'y a-t-il pas davantage d'obligations de transparence qui accompagnent le fait de transiger avec l'État et d'user de l'argent des contribuables ?

11. Pourquoi introduire de manière appuyée la notion de « dommages » dans les critères de divulgation des documents gouvernementaux ? Doit-on comprendre qu'il s'agit d'une nouvelle exception dans une série déjà beaucoup trop longue d'exceptions? Comment le gouvernement évitera-t-il que des « dommages », qu'ils soient économiques

ou liés à la réputation, n'entrent en conflit avec l'intérêt public? Qu'en est-il du fardeau de preuve requis quant à ces « dommages »?

12. Le gouvernement s'est-il penché sur les critères qui rendent une demande « abusive »? À titre d'exemple, un organisme a récemment évoqué à un journaliste de Radio-Canada que quatre (4) demandes en un an en vertu de la Loi devaient se qualifier comme « demande abusive ». Des standards objectifs sont-ils prévus, à travers tous les organismes, pour juger si une demande est « abusive »?

13. Quels sont les mesures et l'échéancier prévus, pour assujettir à la Loi, les organismes paragouvernementaux, paramunicipaux et les nombreux autres organismes créés ou financés par l'État?

14. La FPJQ accueille favorablement l'idée de scinder la Commission d'accès à l'information (CAI) si le but est de renforcer son mandat de chien de garde de l'information. Le public a besoin d'une CAI qui a des dents et le pouvoir d'assurer la plus grande transparence de l'État. Certaines questions demeurent toutefois: Quels seront les pouvoirs d'enquête et d'intervention de la nouvelle CAI ? Quelles seront les ressources financières et humaines du nouvel organisme ? La nouvelle Commission saura-t-elle imposer les amendes plus lourdes prévues dans le document d'orientation, alors qu'en 30 ans, elle n'en a imposé aucune ?

15. De quelle façon se fera le processus de transition des dossiers d'accès vers le Tribunal administratif du Québec (TAQ)? Le TAQ aura-t-il l'expertise requise ? Quels seront les délais ? Quelles seront les modalités de la médiation?

Conclusion

La réforme de la Loi d'accès à l'information a le potentiel d'être un fleuron parmi les réalisations de ce gouvernement.

Parce que la transparence de l'État est un des plus puissants outils de la démocratie, la réforme de cette importante Loi doit être, avant tout, au service des citoyens. La FPJQ espère que le gouvernement tiendra compte des questions importantes qu'elle soulève en ce sens, pour le bien public.