



FÉDÉRATION
PROFESSIONNELLE
DES JOURNALISTES
DU QUÉBEC

Mémoire de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec

Présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics
dans l'industrie de la construction

**Libérer l'information publique:
un impératif pour lutter
contre la corruption et la collusion**

20 juin 2014

Table des matières

1. Présentation des auteurs.....	3
2. Résumé.....	4
3. Introduction.....	5
4. L'accès à l'information.....	6
5. Les lanceurs d'alerte.....	9
6. La divulgation automatique.....	11
7. La démocratie municipale.....	12
8. La transparence des administrations publiques.....	15
9. Conclusion.....	17
10. Liste des recommandations.....	17
Annexe I — Mémoire de la FPJQ sur l'accès à l'information	
Annexe II — Les communications gouvernementales: Ah le bon vieux temps...!!!	

2. Présentation des auteurs

Pierre Craig est président de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) depuis novembre 2013. Il est journaliste depuis 1976, d'abord à Radio-Canada Québec jusqu'en 1981, puis à Radio-Québec (devenu Télé-Québec) jusqu'en 1985 et à Radio-Canada Montréal de 1985 à aujourd'hui. Depuis 11 ans, il anime *La Facture*, une émission d'affaires publiques fort prisée du public pour la qualité de ses reportages. Il a fait de la transparence et de l'accès à l'information ses principaux chevaux de bataille à titre de président de la FPJQ.

Brian Myles est vice-président de la FPJQ. Il est journaliste au quotidien *Le Devoir* depuis 1994, blogueur pour *L'actualité* et chargé de cours à l'École des médias de l'UQAM. Il a couvert assidûment les audiences de la commission Charbonneau.

3. Résumé

Les journalistes d'enquête ont enquêté de façon efficace et soutenue sur la corruption et la collusion au Québec, encourageant la naissance d'un débat récurrent sur l'éthique et l'intégrité dans les processus d'octroi des contrats. Dans ce travail fastidieux, la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels a été de faible utilité. Les coûts, les délais et les entraves à la divulgation sont si nombreux que la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) demande une révision de fond en comble de cette loi qui accuse le poids de ses 32 ans.

La FPJQ, principal regroupement de journalistes au Canada avec quelque 2000 membres, estime que l'accès à l'information et la transparence font partie de l'arsenal des moyens pour lutter contre la corruption et la collusion. Elle invite la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) à ne pas négliger l'importance de préserver et d'encourager la liberté de presse dans ses recommandations finales, sachant qu'une presse libre joue le rôle indispensable de chien de garde à l'égard des pouvoirs et des institutions.

La FPJQ plaide en faveur :

- d'une réforme de l'accès à l'information,
- de l'amélioration de la politique de divulgation automatique,
- de l'adoption d'une loi pour protéger les lanceurs d'alerte,
- de la modification de la Loi sur les cités et villes pour accroître la transparence
- de la reddition de comptes dans les municipalités et
- de l'affirmation, par le plus haut échelon de l'État, d'une volonté ferme de transformer l'actuelle culture du secret de l'administration publique en une politique de transparence et d'ouverture.

La corruption et la collusion ont impérativement besoin d'une atmosphère de secret pour s'épanouir dans l'administration publique. La FPJQ invite respectueusement la CEIC à reprendre à son compte les dix recommandations qu'elle formule dans son mémoire. Elles visent toutes à rendre le terreau beaucoup moins fertile au développement de la corruption.

3. Introduction

Fondée en 1969, la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) est le principal regroupement de journalistes au Canada, avec ses quelque 2000 membres répartis dans tous les types de médias au Québec. La Fédération regroupe à la fois des journalistes cadres, des pigistes et des salariés. Son rôle est de défendre la liberté de presse, un acquis fragile, et le droit du public à l'information. La FPJQ s'est dotée de nombreux services pour contribuer à l'avancement professionnel de ses membres (parrainage de pigistes, programme de formation continue, congrès, publications sur support papier et numérique, etc.)

La FPJQ contribue, à sa manière, à rehausser et à protéger l'exercice du journalisme de qualité. Ses membres adhèrent aux valeurs de rigueur, d'équité et de véracité contenues dans son guide de déontologie, adopté en 1996, dont le préambule est porteur d'un idéal journalistique, à savoir:

Les informations d'intérêt public doivent circuler librement et en tout temps. Les faits et les idées doivent pouvoir être communiqués sans contraintes ni entraves. Les journalistes ont le devoir de défendre la liberté de presse et le droit du public à l'information, sachant qu'une presse libre joue le rôle indispensable de chien de garde à l'égard des pouvoirs et des institutions. Ils combattent les restrictions, les pressions ou les menaces qui visent à limiter la cueillette et la diffusion des informations.

Cet idéal semble malheureusement inatteignable. Il est pourtant essentiel de limiter et de combattre les entraves au travail des journalistes si l'on souhaite qu'ils jouent pleinement leur rôle de «chien de garde» des pouvoirs et des institutions.

Comme vous avez été à même de le constater durant les travaux de cette commission d'enquête, les journalistes du Québec ont bien joué leur rôle sur ce vaste chantier qu'est la lutte à la corruption et à la collusion. Nous ne comptons plus le nombre de fois où des témoins ont fait référence aux enquêtes journalistiques devant vous. Plusieurs dossiers explorés par la commission ont d'abord été fouillés par des journalistes d'enquête teigneux, perspicaces, patients et talentueux. À titre d'exemple, nous vous citerons les dossiers suivants: vente à rabais des terrains du Faubourg Contrecoeur, à Montréal, dépenses extravagantes de l'ex-syndicaliste Jocelyn Dupuis, tentatives d'infiltration du crime organisé à la FTQ-Construction et au Fonds de solidarité de la FTQ, influence de la mafia sur l'octroi des contrats publics à Montréal, cartels des entrepreneurs et des ingénieurs à Montréal, à Laval et ailleurs dans la province...

Les journalistes d'enquête sont arrivés les premiers sur cette vaste scène de crime faite de corruption et de collusion. Ils ont éclairé des zones d'ombre dans l'octroi des contrats publics avec leurs moyens limités, mais ils ont connu un succès suffisant pour initier un débat national sur l'éthique et l'intégrité.

La FPJQ décline toute compétence sur la quasi-totalité des questions à l'étude de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC). Nous ne sommes ni spécialistes des processus d'octroi des contrats, ni qualifiés pour évaluer l'efficacité des mécanismes de contrôle mis en place depuis la création de la CEIC.

Nous possédons cependant une expertise indéniable sur les conditions d'exercice du métier de journaliste, les entraves et les contraintes qui briment la liberté de presse et les pistes de solution possibles pour accroître la transparence dans les affaires de l'État.

La FPJQ vous soumet que la libre circulation de l'information et la transparence constituent des variables essentielles de l'équation dans la lutte à la corruption et à la collusion. C'est strictement sur ce sujet que nous vous formulons une série d'observations et de recommandations.

4. L'accès à l'information

En 1982, le gouvernement de René Lévesque a adopté la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, dont l'un des principaux objectifs était de casser le monopole des fonctionnaires sur le robinet de l'information détenue par les diverses composantes de l'État du Québec.

La loi était assortie d'une disposition de révision quinquennale. Dans leur grand idéalisme, les auteurs du projet étaient persuadés que la loi serait d'une telle efficacité qu'il viendrait un jour où il faudrait l'abolir (d'où l'idée de la clause de révision), puisque l'objectif de la transparence quasi totale serait atteint.

Hélas, l'objectif n'a pas été atteint. Depuis 2012, la FPJQ demande une révision de fond en comble de cette loi dont les intentions originelles ont été perverties. La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels accuse le poids de ses 32 ans. Ce n'est pas seulement le texte qui pose problème, mais une culture du secret bien ancrée dans la fonction publique. Une culture du secret qui s'est amplifiée depuis 2003, avec la centralisation des politiques de communications gouvernementales.

Encore récemment, l'actualité nous a offert un exemple de l'obsolescence du régime québécois d'accès à l'information. À la suite de son enquête annuelle, l'organisme Journaux canadiens a donné la note «F» au Québec pour ses efforts en matière d'accès à l'information. Chaque année, l'organisme mène une enquête exhaustive à travers le Canada pour évaluer la performance des municipalités, des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral dans l'application des lois d'accès à l'information.

Hormis quelques exceptions notoires, dans certaines villes ou ministères, le Québec fait piètre figure. L'enquête nationale révèle que le gouvernement du Québec a divulgué seulement 13 % des documents qui lui ont été demandés dans le cadre de l'enquête. Il a refusé totalement ou partiellement 53 % des requêtes. Le rapport indique:

Le gouvernement du Québec s'est retrouvé en bas de la liste puisqu'il a reçu une note de F (qui en fait était très près d'un D) pour la rapidité de ses réponses et un autre F pour leur exhaustivité. Les vérificatrices n'ont pas reçu un mot en réponse aux cinq demandes de notes d'information pour les nouveaux ministres sous prétexte, le plus souvent, que la loi ne s'applique pas aux dossiers d'un membre de l'Assemblée nationale. Une demande

de note d'information, acheminée au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport n'a pas reçu d'accusé de réception.

Il a été difficile d'obtenir des données électroniques du Québec, particulièrement du ministère du Transport de la province même si le gouvernement a un site d'accès ouvert aux données. Le ministère du Transport exigeait des frais de 994,65 \$ pour fournir des données de sa base de données de collisions sur les autoroutes provinciales, et 522,50 \$ pour transmettre de l'information sur sa base de données sur les exigences de réparations et d'entretien sur les ponts et autres structures sur les autoroutes. Dans les deux cas, le ministère a déclaré que l'information serait transmise sur papier en mettant les vérificatrices en garde contre toute atteinte à la « protection de l'intégrité des données. Nos réglementations en matière de gouvernance de la sécurité de l'information ne nous permettent pas d'agir de la sorte. » Le gouvernement a déclaré qu'il en coûterait 69 \$ pour transmettre une liste des employés du ministère, leur poste et leur échelle salariale, insistant encore sur la sécurité des données, ce qui exigeait que l'information soit fournie sur papier. Le ministère de la Sécurité publique est allé à l'encontre des autres ministères et a divulgué un fichier Excel en réponse à une demande concernant l'information sur les employés, même si quelques noms avaient été censurés. Québec a dit ne pas avoir de dossier en réponse à une demande en vue d'obtenir la liste des ententes avec les fabricants de médicaments au sujet de leurs produits sur la liste des médicaments de la province.¹

Lors des travaux de la CEIC, l'ancien vice-président de Genivar, François Perreault, a déclaré que sa firme effectuait systématiquement des demandes en accès à l'information, afin de connaître l'identité des personnes qui siégeaient aux comités de sélection. Nous vous laisserons le soin de conclure sur ses motivations. La firme réussissait à obtenir ces informations du ministère des Transports sans aucun problème. Pourtant, lorsqu'un journaliste de l'émission *Enquête* a formulé la même demande, pour obtenir les mêmes informations, le MTQ lui a fermé la porte à double tour.

Depuis quelques années, la FPJQ collige des «histoires d'horreur» dans le traitement des demandes d'accès à l'information. La dernière collecte d'informations auprès de nos membres, réalisée en 2013 par Monique Dumont (ancienne chef de la recherche à l'émission *Enquête*) n'est guère encourageante. Les journalistes se plaignent notamment de:

- Refus abusif de documents;
- Délais prolongés indûment ou sans motif valable;
- Non-respect systématique des délais de traitement et application automatique et systématique du délai de dix jours additionnels afin de traiter une demande;
- Caviardage abusif de documents;

¹ Journaux canadiens. Enquête nationale sur l'accès à l'information, édition 2014, p. 54-55

- Incompétence ou manque de formation de certains responsables de l'accès à l'information, notamment dans les municipalités;
- Possibles conflits d'intérêts dans la fonction du responsable de l'accès qui peut porter «deux chapeaux» (par exemple responsable de l'accès et du contentieux ou des investissements);
- Coûts abusifs pour le traitement des demandes;
- Judiciarisation du fonctionnement de la Commission d'accès à l'information (CAI).

Les conclusions de Mme Dumont? Utiliser la loi d'accès à l'information, c'est *«la croix et la bannière pour les journalistes qui ne veulent faire que leur travail»*.

Selon notre analyse, cette loi a été de faible utilité pour aider les journalistes d'enquête des différents médias l'information à déterrer les scandales de corruption et de collusion. Ils ont dû s'appuyer sur des lanceurs d'alerte courageux, qui ont payé le prix de leur franchise et des sources confidentielles pour arriver à leurs fins.

Lors de la commission parlementaire sur la révision quinquennale de la loi, tenue en mars 2013, la FPJQ a présenté un mémoire axé sur la recherche de l'intérêt public et de la transparence. Sans répéter l'intégrale de ce mémoire, que vous retrouverez en annexe, nous vous partageons quelques observations.

L'accès à l'information peut être important ou peu important, tout dépendant de l'organisme dont il est question. C'est un problème majeur qu'il ne faut pas banaliser. La loi ne peut pas être facultative. Elle ne doit pas dépendre des inclinations et de la bonne ou de la mauvaise volonté des dirigeants des organismes publics.

La Loi sur l'accès est censée être neutre et technique. Elle n'est pas censée 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.

Selon les témoignages recueillis auprès de nos membres, 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, ou encore dans les petites municipalités où le directeur général, en lien constant avec le maire, est aussi le responsable de l'accès.

À titre d'exemple, lors de l'écroulement d'un paralume de l'A-720, il y a quelques années, une journaliste de CTV a tenté d'obtenir les rapports d'enquête du ministère des Transports du Québec. On lui a répété 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.

Le MTQ a investi des efforts considérables pour accroître la transparence et la diffusion automatique de documents depuis ce triste épisode. Nous vous soumettons cependant qu'il faut s'attaquer au problème de fond, et procéder à une réforme de fond en comble de la loi sur l'accès à l'information.

Depuis 2012, aucun gouvernement n'a vécu à la hauteur de ses promesses pour réviser la loi. Le gouvernement Marois a tenu une commission parlementaire, en mars 2013, sur la révision quinquennale, mais elle n'y a pas donné suite en raison du déclenchement des élections. En avril dernier, le premier ministre Philippe Couillard a promis d'inaugurer «une ère de transparence» lors de son assermentation. Il a confié à Jean-Marc Fournier le dossier de l'accès à l'information, et celui-ci a manifesté une réelle ouverture à dépoussiérer la Loi.

La CEIC ne peut s'immiscer dans l'élaboration des lois, mais elle possède un sérieux pouvoir d'influence en raison du succès de ses travaux. Nous invitons la CEIC à faire des recommandations qui vont dans le sens des revendications traditionnelles de la FPJQ, afin que la modernisation de la loi se fasse dans un réel souci d'accroître la transparence. À ces fins, la FPJQ recommande que:

RECOMMANDATION 1: Que la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels soit modifiée dans les plus brefs délais, dans un souci de «dépolitiser» le traitement des demandes, de réduire de manière radicale le nombre et la portée des exceptions à l'accès prévues par la loi, de «déjudiciariser» le mode de fonctionnement de la CAI et d'accroître la transparence de l'État. Une clause dite «d'intérêt public» doit être introduite dans la Loi. Le rôle de la CAI doit être transformé de fond en comble, afin qu'elle prenne «fait et cause» pour le demandeur dans une demande de révision et qu'elle se fasse l'avocat déterminé de l'accès à l'information.

5. Les lanceurs d'alerte

Les lanceurs d'alerte ne sont pas protégés dans l'appareil étatique. Pire! Ils sont traqués lorsqu'ils osent fournir des informations anonymes aux journalistes, sous prétexte qu'ils ont contrevenu à leurs obligations de loyauté en divulguant des informations sensibles. Au cours des dernières années, la FPJQ est intervenue pour dénoncer des «chasses aux sources» initiées par le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM), dans l'affaire de la vente de listes d'informateurs au crime organisé, et par la Sûreté du Québec (SQ), dans l'échec du volet 2 de l'opération Diligence sur l'infiltration du crime organisé dans la FTQ-Construction. À la Ville de Montréal, un fonctionnaire qui avait dénoncé à *La Presse*, sous le couvert de l'anonymat, l'effritement des mesures de lutte à la collusion sous l'administration de l'ex-maire Michael Applebaum a été traqué, identifié et puni par une suspension de cinq jours.

À la suite d'enquêtes journalistiques embarrassantes, il n'est pas rare que les organismes publics se replient sur eux-mêmes. Plutôt que de faire un examen de conscience sur les dysfonctions révélées dans les médias, ils vont chercher à identifier et punir l'auteur de la fuite. Il

ne s'agit pas d'un problème isolé, et il a de graves conséquences sur la capacité de l'État de lutter contre la corruption et la collusion. Les chasses aux sources fragilisent le lien de confiance entre les journalistes et leurs informateurs. C'est le moyen par lequel les organismes publics passent un message des plus cyniques aux éventuels lanceurs d'alerte: on vous a à l'œil, taisez-vous! Le but recherché est autant de punir le lanceur d'alerte qui a «fauté» que de dissuader ses collègues de l'imiter.

En avril dernier, le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) a dénoncé l'omerta dans la fonction publique. Selon le syndicat, regroupant 22 500 employés de l'État:

Une omerta basée sur la peur et l'intimidation s'est installée dans les municipalités et dans les ministères et organismes du gouvernement québécois.²

Ce climat délétère freine la dénonciation des actes répréhensibles comme la collusion et la corruption dans l'octroi des contrats des organismes publics et parapublics, en particulier dans des secteurs comme la construction et l'informatique.

Le SPGQ demande au gouvernement du Québec de se doter d'une loi pour protéger les lanceurs d'alerte. Il cite à l'appui l'expertise d'organismes non gouvernementaux réputés, selon lesquels le risque de corruption augmente de manière significative lorsqu'il y a absence de mesures pour encourager ou protéger la dénonciation.

L'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation des États américains (OÉA), le Conseil de l'Europe et le Groupe des vingt (G20), entre autres, ont tous diffusé des avis ou produit des conventions internationales sur la lutte à la corruption qui stipulent qu'une législation visant la protection des divulgateurs est essentielle dans une lutte efficace contre la corruption, autant dans le secteur public que privé.³

Cette loi, applicable autant dans le secteur privé que public, s'appuierait sur une définition du terme divulgateur, la protection de son identité et une protection contre toute forme de représailles. Le SPGQ propose également un renversement du fardeau de la preuve afin de faire en sorte que l'employeur soit forcé de prouver qu'une mesure de représailles n'a pas été prise pour punir l'auteur d'une divulgation.

Le SPGQ suggère enfin de confier soit au Protecteur du citoyen, soit au Vérificateur général l'administration de la loi, et de confier à l'organisme responsable un pouvoir de recommandation et de déférence des dossiers à l'Unité permanente anticorruption (UPAC) aux instances judiciaires idoines.

Sans se prononcer sur les modalités du régime législatif proposé, la FPJQ appuie l'esprit des recommandations contenues dans le rapport du SPGQ, intitulé *La protection des divulgateurs*

² *Le Devoir*. Le SPGQ veut une loi pour protéger les divulgateurs, 26 avril 2014, p. G4.

³ Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec. *La protection des divulgateurs : une nécessité pour un État québécois intègre*, 2014.

: *une nécessité pour un État québécois intègre*. Trop souvent, les journalistes d'enquête ont vu leurs sources subir l'intimidation, les représailles et l'ostracisme pour avoir dénoncé, en leur âme et conscience, des irrégularités qui devaient être dénoncées. Les futurs lanceurs d'alerte doivent avoir l'assurance qu'ils seront protégés; autrement, ils pourraient ne jamais se manifester.

RECOMMANDATION 2: Que le gouvernement du Québec se dote d'une loi pour protéger les lanceurs d'alerte.

6. La divulgation automatique

En 2004, la Commission de la culture qui s'est penchée sur la révision de la loi d'accès à l'information a formulé comme première recommandation «la mise en œuvre d'une politique de publication automatique de l'information». Il faudra attendre quatre ans avant que cette recommandation soit mise en œuvre, avec un succès mitigé.

Le Règlement sur la diffusion de l'information a été appliqué à 140 organismes. Les hauts cris poussés par le monde municipal ont incité le gouvernement de l'époque à exempter les municipalités d'une application de la politique de divulgation automatique. Les cités et villes du Québec, qui gèrent des fonds publics évalués à 19 milliards de dollars, échappent donc à cette nécessaire obligation de transparence.

Dans les ministères et organismes concernés, le règlement sur la diffusion de l'information n'a pas donné les résultats escomptés, soit une diffusion accrue des informations publiques. Il n'y a pas d'uniformité dans les données, rapports ou documents rendus publics d'un ministère à l'autre. Certains s'acquittent bien de leur mission, tandis que d'autres sont des cancre.

L'article 7 du règlement est en cause. Il stipule que sont diffusés:

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.
(nos soulignés).

Cet article permet aux organismes de rester aussi peu transparents qu'ils le souhaitent. Cette réserve ouvre la porte à des interprétations arbitraires de la portée du règlement. Qui décidera qu'un document présente «un intérêt pour l'information du public?» Selon quels critères? Avec quel mécanisme de vérification et de contestation?

En 2004, la FPJQ s'était opposée à cette réserve qui est contraire à l'esprit de la divulgation automatique. Pour corriger cette erreur la FPJQ recommande que:

RECOMMANDATION 3: Que dans le Règlement sur la divulgation, soit biffée la réserve de l'alinéa 7°, selon laquelle on ne doit rendre publiques que les études et rapports dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public.

La façon dont les organismes publics s'acquittent de leurs obligations en matière de divulgation automatique pose également problème. Il n'y a pas de façon uniforme (ou un onglet

unique) pour accéder aux informations sur les sites Internet. Il faut parfois s'armer de patience pour trouver un onglet «Diffusion de l'information», enfoui dans un deuxième ou troisième niveau de navigation du site. Si la diffusion de l'information est une réelle priorité, les organismes publics devraient mettre en valeur et enrichir la section «Diffusion de l'information» de leurs sites respectifs. À cette fin, la FPJQ recommande que:

RECOMMANDATION 4: Que les organismes publics soient tenus de créer sur la 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.

RECOMMANDATION 5

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.

Enfin, il n'y a aucune raison valable de poursuivre la politique d'exemption accordée aux municipalités. Elles ont échappé à l'application du règlement sous de faux prétextes: manque de ressources, craintes d'enfouir le citoyen sous une masse d'informations, etc. Vous avez été à même de constater à quel point les municipalités ont été frappées par les problèmes de corruption et de collusion au cours de vos travaux. Les municipalités sont des organismes publics, et à ce titre, elles doivent être imputables de leurs décisions comme que n'importe quel organisme public. Dans un souci d'accroître la transparence, la FPJQ recommande que:

RECOMMANDATION 6: Que le règlement sur la divulgation automatique soit étendu aux municipalités dans les plus brefs délais, sans aucune exception.

7. La démocratie municipale

En 2010, la FPJQ a publié un «dossier noir» sur la démocratie municipale, relevant plusieurs accroc à l'accès à l'information. Ce document, intitulé *De nouvelles règles pour une meilleure circulation de l'information municipale au Québec*, est encore d'actualité.

À la suite des élections de novembre 2013 dans les municipalités, les visages ont changé. De nouveaux venus ont fait leur entrée sur la scène politique, amenant avec eux les mêmes vieux réflexes d'opacité et de contrôle de l'information. Il ne se passe pas une semaine sans que la FPJQ soit interpellée par ses membres pour des entraves à la liberté de presse dans les municipalités.

En juin dernier, le conseil municipal de Lacolle a été tout simplement annulé parce qu'une équipe de TVA, présente sur les lieux, insistait pour filmer les débats sur la destitution possible du maire Roland-Luc Béliveau. Le président du conseil a d'abord demandé aux journalistes de cesser de filmer et de quitter les lieux. Devant leur refus, il a préféré reporter la séance à une date ultérieure. À Coteau-du-Lac, le maire Guy Jasmin a menacé de poursuivre une conseillère municipale Nathalie Clermont, en mai dernier, parce qu'elle a osé parler à des journalistes. À Saint-Lambert, en janvier dernier, le maire Alain Dépatie a refusé qu'un journaliste de Radio-Canada enregistre les débats du conseil avant qu'un conseiller de ville le permette, heureusement, deux heures plus tard. À Baie-Comeau, les journalistes et les élus n'ont eu droit qu'à une

présentation assistée par ordinateur (un PowerPoint), au lieu d'un document étoffé, lors de l'adoption du budget annuel...

Nous pourrions faire une longue liste des atteintes à la liberté de presse dans les municipalités. L'addition des exemples, accumulés depuis plus de 15 ans par la FPJQ, démontre l'existence d'un problème systémique. Dans les villes où les maires règnent sans partage, ils finissent par refuser de partager l'information qui est pourtant publique. Les problèmes se répertorient en neuf grandes catégories:

- Refus de permettre l'enregistrement et la diffusion des débats des conseils municipaux malgré une résolution unanime du conseil d'administration de la Fédération québécoise des municipalités, datant du 1^{er} août 2005, qui recommande à ses membres de permettre ces enregistrements au nom de la transparence;
- Refus de transmettre, ou transmission dans des délais déraisonnables, des documents utilisés pour la prise de décision (ordre du jour, résolutions, procès-verbaux, etc.);
- Utilisation abusive de la loi sur l'accès à l'information pour éviter de fournir des documents manifestement publics;
- Boycott de journalistes ou de médias d'information dont les élus n'apprécient pas les angles de couverture;
- Intimidation, menaces et injures contre des journalistes pris en grippe par les élus;
- Menaces de poursuites judiciaires contre les journalistes et les médias;
- Tenue de réunions des élus à huis clos, ou exclusion des journalistes lors de rendez-vous «citoyens»;
- Mesures de représailles économiques comme le retrait des avis publics, qui sont une source importante de financement publicitaire de plusieurs médias locaux ou régionaux;
- Disparités énormes entre les villes qui s'acquittent de leurs obligations en matière de transparence et d'accès à l'information et celles qui les ignorent totalement.

Pour mettre un terme à ces disparités et ces iniquités de traitement, la FPJQ estime qu'il faut un coup de barre de l'État. L'approche volontaire auprès des municipalités ne donne que des résultats partiels. Il n'y a aucune raison d'accepter que les citoyens de certaines administrations municipales, réputées pour leur opacité, soient moins bien informés en raison de décisions arbitraires et antidémocratiques de leurs élus. Sans faire de procès d'intention à ces élus, nous pouvons affirmer qu'ils s'engagent sur une pente dangereuse. Le déficit démocratique dont ils sont responsables alimente le cynisme et le décrochage des électeurs, en plus de faciliter le travail aux responsables de la collusion et de la corruption qui ne demandent qu'à prospérer dans l'ombre.

La FPJQ estime qu'il faut lever les irritants à la couverture municipale, et favoriser la circulation de l'information dans les municipalités au bénéfice des citoyens. À cet effet, l'un des premiers gestes à poser est de mettre un terme au flou juridique qui permet aux élus de bannir les caméras et les magnétophones de salles de conseil.

Le Code municipal et la Loi sur les cités et villes (article 322) prévoient déjà que les réunions des conseils municipaux sont publiques et que même les délibérations «doivent y être faites à haute et intelligible voix» (article 149 du Code). La loi précise aussi que la période de questions des citoyens fait partie de la réunion du conseil. Il n'y a aucune raison à l'existence de règlements qui empêchent l'enregistrement et la diffusion des débats à la radio, à la télévision ou dans internet.

Dans une société moderne, le caractère public d'une assemblée passe inévitablement par sa diffusion dans les médias. L'existence de pratiques inégales, aléatoires ou arbitraires dans les municipalités fait en sorte que la règle de la publicité des débats n'est pas appliquée uniformément. Par conséquent, la FPJQ recommande:

RECOMMANDATION 7: Que la Loi sur les cités et villes soit modifiée afin d'y inclure l'article suivant: «Le Conseil doit permettre l'enregistrement et la diffusion de ses débats dans leur totalité par les médias, sous réserve des règlements qu'il peut adopter quant aux modalités de cet exercice».

Cette modification à la loi permettra à la fois de consolider le droit d'enregistrer et de diffusion les débats (incluant la période de questions des citoyens) tout en laissant aux conseils municipaux la latitude voulue pour que le travail des journalistes se fasse dans le respect du décorum.

La FPJQ estime qu'il est du devoir des municipalités que les journalistes puissent avoir accès à l'ensemble des documents dont disposent les élus pour prendre des décisions au conseil. Les journalistes ne devraient pas être soumis au ballotage ou au chantage des élus pour obtenir des documents dont le caractère public est indéniable. À ces fins, elle recommande:

RECOMMANDATION 8 Que la Loi sur les cités et villes soit modifiée pour y ajouter la disposition suivante: «L'ordre du jour des séances d'un conseil municipal, de même que tous les documents préparatoires remis aux élus, doivent être rendus publics 48 heures avant la tenue des séances».

Toujours en matière d'accès à l'information, la création de plus en plus répandue de sociétés de gestion privées destinées à remplir des activités et missions dévolues aux villes contribue à accroître le déficit démocratique et le manque de transparence. Ces sociétés, dotées d'un financement public pour gérer des biens publics, échappent à l'emprise de la loi d'accès à l'information, contrairement aux sociétés paramunicipales. Ainsi, les journalistes peinent à obtenir des informations sur les salaires et dépenses des membres des sociétés, de même qu'un portrait juste de leurs activités. Cette part d'ombre accroît la méfiance et l'incompréhension de la population à l'égard de la gestion municipale, tout en empêchant les médias d'obtenir le portrait complet des activités d'une municipalité. La FPJQ recommande:

RECOMMANDATION 9: Que la Loi sur l'accès à l'information soit revue afin d'inclure les sociétés de gestion privées qui gèrent des biens publics dans la définition d'organisme public.

8- La transparence des administrations publiques

En novembre 2012, un journaliste demande au Centre universitaire de santé McGill (CUSM) quelles sommes cet établissement a versées jusqu'à ce jour à son partenaire privé, le Groupe de santé McGill. Il ne reçoit aucune réponse. Le 28 avril dernier, ce journaliste réitère sa demande. Encore une fois, il ne reçoit pas de réponse.

Dans l'année qui vient de passer, une journaliste qui enquêtait sur le prix payé par les patients pour des chambres d'hôpitaux communique avec un hôpital du centre du Québec. Elle pose la question : « combien votre centre hospitalier compte-t-il de chambres privées, de chambres semi-privées et de salles? » À sa grande surprise, l'agent de communication de ce centre hospitalier lui répond que pour obtenir ces informations, elle doit suivre la procédure prévue par la Loi d'accès à l'information!

Ces deux exemples illustrent à quel point s'est développée, depuis plusieurs années, une véritable culture du secret dans nos administrations publiques. Les fonctionnaires des ministères, des organismes publics et des municipalités ne considèrent plus que leur mission sacrée est de servir et d'informer les citoyens. On les a convaincus (obligés serait sans doute plus vrai) de plutôt protéger l'image publique de l'organisme, du ministère (du ministre) ou de la municipalité (du maire) qui les emploie. Et pourtant, comme le disait le professeur de l'ÉNAP Robert Bernier, cité dans *Le Devoir* en avril 2006 : « La séparation entre le politique et l'administratif est l'un des éléments dominants du processus démocratique ».

En 2011, la FPJQ a réalisé une étude sur les politiques de communications gouvernementales au Québec. On y apprend qu'en 2006, au sortir des controverses provoquées entre autres par la privatisation du Mont Orford et par le projet de construction de la centrale thermique du Suroît, le gouvernement de Jean Charest décide de rapatrier, sous l'autorité du Conseil exécutif, la supervision de l'ensemble des communications gouvernementales.

La direction du Secrétariat à la communication gouvernementale est alors confiée à Marie Claire Ouellet, ex-attachée de presse du ministre Marc-Yvan Côté. Madame Ouellet dira aux journalistes mandatés par la FPJQ pour réaliser cette étude : « En bout de piste, c'est toujours le politique qui intervient... Il y a un encadrement très serré des fonctionnaires qui parlent aux journalistes. » De son côté, le président d'alors du Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec, Gilles Dussault, nous dira : « Aujourd'hui, tu ne peux pas faire un pas sans être filtré par le politique. Ce n'est pas le renseignement qui fait peur, c'est l'utilisation qui en sera faite et la perception de la population. »

L'exemple qui suit n'illustre que trop bien cette affirmation. Une journaliste qui travaille sur l'accès public aux lacs demande au ministère des Ressources naturelles quel était le niveau du lac St-Joseph, dans les Laurentides, à une période donnée. Quelques semaines après avoir obtenu l'information, elle fait une demande d'entrevue à la ministre de l'époque, Line Beauchamp. L'attaché de presse lui dit alors... « ...ah c'est donc vous qui vouliez connaître le

niveau du lac St-Joseph... ». Imaginez... les fonctionnaires du ministère avaient fait gravir à cette petite question tous les échelons... jusqu'au sommet de l'Olympe : le cabinet de la ministre!

Dans sa conclusion, l'étude réalisée par la FPJQ⁴ faisait des constats inquiétants à propos des politiques de communications du gouvernement. Entre autres :

Des objectifs de communication qui semblent viser le bien de l'organisme public avant l'information du public.

Une politisation de l'information gouvernementale par la nécessité de faire approuver par les cabinets les communications avec les journalistes et sa conséquence : une information partielle.

Une approche des communications semblable à celle de l'entreprise privée qui doit protéger son image dans un monde très concurrentiel. L'État est au contraire un bien public, sans concurrents et au service des citoyens.

Et le pire, c'est que dans les rapports qu'elle a eus ces dernières années avec le Secrétariat à la communication gouvernementale, la FPJQ s'est fait répondre, à plusieurs reprises, y compris lors d'une récente rencontre le 29 mai, que les exemples que nous amenions étaient des extrêmes qui ne représentaient aucunement le taux de satisfaction de la clientèle (entre autres les journalistes) à l'égard des services offerts. Étonnante position de la part de hauts dirigeants de la fonction publique quand on sait que deux mois plus tôt, au soir de l'élection du 7 avril, le Premier ministre élu, Philippe Couillard, déclarait sa ferme intention, d'ailleurs répétée le lendemain, d'amener l'État du Québec à plus de transparence...

Cette opacité de l'administration publique peut-elle céder la place à une réelle transparence? Quelques temps après son élection à la vice-présidence de la FPJQ, Pierre Craig avait demandé à une journaliste de *La Facture* ayant plus de 25 ans de métier, Claude Laflamme, d'écrire un court texte (Annexe II) décrivant l'évolution de ses relations avec la machine de communication du gouvernement. Ce petit texte, à la fois candide et lucide, démontre qu'il fut un temps où on laissait les serviteurs de l'État jouer le rôle qu'ils estiment être le leur : servir l'intérêt public, servir les citoyens. Nous joignons ce texte en annexe sous le titre *Les communications gouvernementales: Ah le bon vieux temps...!!!*

Pour revenir à cet état de transparence et d'ouverture qui caractérisait l'État québécois, il faut un coup de barre rien de moins que radical.

RECOMMANDATION 10 : Que le Premier Ministre tende la main à tous les chefs de partis à l'Assemblée Nationale et que d'une seule voix les représentants du peuple ordonnent à

⁴ *Les politiques de communications gouvernementales du Québec : dans l'intérêt du public ou du gouvernement?*, rapport de la FPJQ, 26 novembre 2011, http://www.fpq.org/pdfs/11-11_Rapport_politiques_comm_QC.pdf?44a552

l'administration publique de prendre tous les moyens nécessaires à l'avènement d'une réelle transparence de l'État québécois. Parmi ces moyens, un changement de fond dans les politiques de communication afin qu'elles servent à libérer l'information gouvernementale plutôt qu'à la garder prisonnière des bureaucraties.

9. Conclusion

Le Québec vit dans une culture du secret. Bon an, mal an, des journalistes relatent des exemples criants d'opacité, de cachoteries administratives et politiques. L'État se gargarise d'un idéal de transparence et de reddition de comptes. Dans les faits tout sujet politiquement controversé est traité avec la plus grande des précautions pour préserver l'image et le capital politique des institutions publiques et de leurs représentants.

Cette culture du secret est d'autant plus difficile à justifier que nous vivons désormais dans des sociétés du numérique, au sein desquelles l'information est, du moins en théorie, à la portée d'un clic de souris.

La CEIC se trouve dans une position unique pour aider à casser cette culture du secret. Aucune société démocratique ne gagne à tolérer et à justifier l'opacité des titulaires de charges publiques. Cette façon de faire alimente un cynisme encore plus grand chez les citoyens que ne le ferait la diffusion d'informations embarrassantes sur la mauvaise utilisation des fonds publics.

Dans un contexte de crise économique, les médias d'information ont paradoxalement investi des ressources financières et humaines considérables dans le journalisme d'enquête. Les journalistes, avec des moyens autrement plus limités que ceux des policiers et de la CEIC, ont fait un travail honorable pour débusquer les responsables de la corruption et de la corruption.

Nous vous invitons à tenir compte de leur apport inestimable dans votre rapport final, et à leur donner un coup de pouce afin qu'ils obtiennent de l'État les réformes réclamées pour s'acquitter de leur mission.

Ces réformes vont dans le sens de l'intérêt public. Donner aux journalistes des outils pour faire leur travail, c'est permettre aux citoyens de prendre des décisions éclairées sur la conduite des affaires de l'État.

10. Liste des recommandations

Recommandation 1

Que la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels soit modifiée dans les plus brefs délais, dans un souci de «dépolitiser» le traitement des demandes, de réduire de manière radicale le nombre et la portée des exceptions à l'accès prévues par la loi, de «déjudiciariser» le mode de fonctionnement de la CAI et d'accroître la transparence de l'État. Une clause dite «d'intérêt public» doit être introduite dans la Loi. Le rôle de la CAI doit être transformé de fond en comble, afin qu'elle prenne «fait et cause»

pour le demandeur dans une demande de révision et qu'elle se fasse l'avocat déterminé de l'accès à l'information.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec se dote d'une loi pour protéger les lanceurs d'alerte.

Recommandation 3

Que dans le Règlement sur la divulgation, soit biffée la réserve de l'alinéa 7°, selon laquelle on ne doit rendre publiques que les études et rapports dont la diffusion présente un intérêt pour l'information du public.

Recommandation 4

Que les organismes publics soient tenus de créer sur la 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.

Recommandation 5

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.

Recommandation 6

Que le règlement sur la divulgation automatique soit étendu aux municipalités dans les plus brefs délais, sans aucune exception.

Recommandation 7

Que la Loi sur les cités et villes soit modifiée afin d'y inclure l'article suivant: «Le Conseil doit permettre l'enregistrement et la diffusion de ses débats dans leur totalité par les médias, sous réserve des règlements qu'il peut adopter quant aux modalités de cet exercice».

Recommandation 8

Que la Loi sur les cités et villes soit modifiée pour y ajouter la disposition suivante: «L'ordre du jour des séances d'un conseil municipal, de même que tous les documents préparatoires remis aux élus, doivent être rendus publics 48 heures avant la tenue des séances».

Recommandation 9

Que la Loi d'accès à l'information soit revue afin d'inclure les sociétés de gestion privées qui gèrent des biens publics dans la définition d'organisme public.

Recommandation 10

Que le Premier ministre tende la main à tous les chefs de partis à l'Assemblée Nationale et que d'une seule voix les représentants du peuple ordonnent à l'administration publique de prendre tous les moyens nécessaires à l'avènement d'une réelle transparence de l'État québécois. Parmi ces moyens, un changement de fond dans les politiques de communication afin qu'elles servent à libérer l'information gouvernementale plutôt qu'à la garder prisonnière des bureaucraties.

Annexe I — Mémoire de la FPJQ sur l'accès à l'information

Annexe II — Les communications gouvernementales: Ah le bon vieux temps...!!!