



FÉDÉRATION  
PROFESSIONNELLE  
DES JOURNALISTES  
DU QUÉBEC

# Mémoire sur la Loi sur l'accès à l'information

13 juin 2001

Mémoire de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec sur le projet de Loi 122 modifiant la Loi sur l'accès aux documents publics.

(Mémoire rédigé en août 2000 et présenté le 13 juin 2001 en commission parlementaire)

La Fédération professionnelle des journalistes du Québec rassemble sur une base volontaire près de 1500 journalistes et cadres de l'information dans plus d'une centaine de médias écrits et électroniques du Québec.

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

\*\*\*

La Loi sur l'accès à l'information a été adoptée en 1982 pour des raisons essentiellement démocratiques. Elle procédait d'une certaine vision rajeunie de l'État et de ses rapports avec les citoyens, où les citoyens ne sont pas les serviteurs de l'État, mais le contraire.

La Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale (Commission Paré, qui a préparé la loi québécoise sur l'accès) commençait ainsi son rapport de 1981 : » La connaissance est une des sources de la liberté (...) Un long passé de pouvoir absolu a laissé dans la plupart des pays, même démocratiques, une tendance à entourer d'un secret opaque l'action des autorités publiques. Dans ces conditions, le pouvoir reste l'apanage de quelques uns. La liberté de choisir ses dirigeants est amoindrie. La démocratisation suppose la libération de la connaissance. Un État qui refuse aux individus l'accès aux renseignements leur nie le droit de contrôler la chose publique comme de participer à sa gestion. Le secret conduit à l'abus de pouvoir. »

Il est important de rappeler d'où nous vient la Loi qui est aujourd'hui soumise à un examen car nous pouvons craindre qu'au fil des ans on ait perdu de vue cet objectif fondamental.

Les forces en effet qui militent en faveur de l'indispensable transparence de l'État tendent à prendre moins de place dans le débat public que les forces qui revendiquent diverses restrictions à l'accès à l'information. C'est d'ailleurs ce qui a été confirmé à la FPJQ par des proches du ministre Robert Perreault, responsable de cette loi.

C'est dire que s'il faut suivre la seule logique des groupes de pression, la réforme en cours de la Loi sur l'accès risque de se conclure par une plus grande fermeture.

La FPJQ fait donc appel à la volonté politique des partis représentés à l'Assemblée nationale pour qu'un sens élevé de l'État au service des citoyens remette à l'honneur l'accès le plus large à l'information gouvernementale.

C'est dans cet esprit que la FPJQ intervient. Il ne s'agit pas ici de défendre les privilèges corporatistes des journalistes. Les journalistes sont de modestes utilisateurs de la Loi sur l'accès (2.7 % des demandes de révision de 1992 à 1997 contre 71 % de la part des citoyens), mais c'est toute la société qui gagne à un meilleur accès à l'information. L'enjeu ici est la défense et la promotion du bien commun.

### **On protège des secrets qui n'en sont pas**

L'ancien Commissaire à l'information du Canada, M. John Grace, affirme qu'en quinze ans passés à examiner des documents que le gouvernement ne voulait pas communiquer aux Canadiens, il n'avait pas vu un seul secret digne de ce nom.

Lors d'une allocution présentée l'automne dernier au colloque des éditeurs de l'Association Canadienne des Journalistes, le nouveau Commissaire, M. John M. Reid, se disait du même avis.

» Le plus souvent, les fonctionnaires adorent le secret parce que c'est un instrument de pouvoir et de contrôle et non parce que l'information qu'ils détiennent est par sa nature très confidentielle « , disait alors M. Reid.

Après seize années d'application de la Loi canadienne sur l'accès à l'information, M. Reid s'étonnait de constater combien la » culture du secret était encore bien vivante « .

» La Loi sur l'accès à l'information est, trop souvent, appliquée comme une loi sur le secret et non comme une loi sur la transparence « , disait-il.

Dans son premier rapport annuel au Parlement canadien, le commissaire Reid s'est demandé pourquoi aucun ministre de la Justice n'avait encore adopté l'attitude de la procureure générale des États-Unis, Mme Janet Reno.

Mme Reno a demandé à ses avocats de changer radicalement d'attitude et de trouver des raisons de communiquer l'information plutôt que l'inverse. Son principe est simple : » la communication maximale « . C'est le contraire qui se produit au Canada, disait observer M. Reid.

Nous faisons nôtres les remarques du Commissaire et nous lançons un appel à un vigoureux coup de barre en faveur de la transparence, de l'accès à l'information et de la » communication maximale « .

### **On connaît mal l'état de l'accès à l'information au Québec**

Personne, ni le gouvernement, ni la Commission d'accès à l'information (CAI), ne connaît réellement l'état de santé de l'accès à l'information au Québec. Combien y a-t-il de demandes dans chaque organisme public ? Quel traitement leur est réservé ? Dans quels délais les demandes sont-elles traitées ? Selon l'ancien président de la Commission, M. Paul-André

Comeau » Notre régime d'accès à l'information fonctionne bien » (Rapport annuel 1999-2000)  
Mais cette affirmation sibylline n'est aucunement démontrée, et elle ne repose sur aucune étude sérieuse et récente.

Pourquoi ? Parce que la CAI, d'après ses récents rapports annuels à tout le moins, ne consent aucun effort pour savoir dans quel état se trouve l'accès à l'information.

La totalité du rapport annuel 1999-2000 de la Commission est consacrée à rendre compte de ses démarches pour assurer une meilleure protection des renseignements personnels. Les fonctions d'avis, de conseil, d'enquête, et de surveillance qui sont dévolues à la CAI sont entièrement mobilisées par la protection des renseignements personnels.

Ainsi, parmi les 12 faits saillants de l'année écoulée, la CAI en énumère 11 qui sont des efforts pour assurer la protection des renseignements personnels. Aucun n'est une tentative pour mieux connaître l'état de l'accès et le favoriser. On note par exemple une campagne » à l'instigation et avec l'aide de la CAI » incluant sondages, suivis, plans d'action, mesures concrètes et immédiates, le tout ayant impliqué 3500 fonctionnaires afin d'assurer la protection des renseignements personnels. On rêve d'un tel dynamisme en faveur de l'accès.

Bien sûr, cette orientation ne dépend pas seulement de la Commission elle-même, puisque le gouvernement a donné le ton par ses propres initiatives : création au sein du Conseil exécutif d'un comité interministériel responsable de la protection des renseignements personnels et création de comités de la protection des renseignements personnels dans tous les ministères et organismes, sous les directives du Conseil des ministres. Rien de tel en faveur de l'accès, à notre connaissance.

Il est à craindre que le gouvernement n'ait volontairement décidé de faire passer à l'arrière-plan l'accès aux documents des organismes publics, une orientation qu'on décèle déjà clairement dans le rapport annuel 1998-1999 de la CAI.

Le mot du président y consiste, de la toute première à la toute dernière ligne, à souligner en gras la nécessité de protéger les renseignements personnels » tendance lourde des sociétés modernes « . Pas une seule évocation de la nécessité de favoriser l'accès à l'information. Mais par contre la CAI dit avoir pris des initiatives en matière de renseignements personnels dans pas moins d'une centaine de ministères et d'organismes, et en avoir tiré un bilan. » Force est de reconnaître, y lit-on, que la protection des renseignements personnels n'est pas encore viscéralement inscrite dans l'automatisme administratif. »

La FPJQ aurait aimé des efforts équivalents de la part de la CAI pour vérifier si l'accès à l'information est » viscéralement inscrit » dans les réflexes de l'administration. Notre expérience limitée en la matière suggère, comme on le constatera plus bas, que la CAI aurait là aussi matière à réflexion et à action.

Plus encore, ce rapport 1998-1999 précise que les deux priorités de l'année ont été l'examen de la sécurité des renseignements personnels dans les organismes de l'État et une enquête sur la fuite de renseignements personnels au ministère du Revenu. À cela s'est ajouté un examen de la sécurité des systèmes d'information du gouvernement et une « innovation », un fascicule sur la façon de protéger les renseignements personnels sur Internet.

Parmi toutes ses constatations sur les renseignements personnels, la CAI note par exemple que « plus de la moitié des organismes ne sensibilisent pas leur personnel aux précautions à prendre pour assurer la confidentialité des renseignements personnels. »

Sensibilisent-ils ce personnel à l'importance d'assurer la transparence de l'État ? Pas une seule initiative rapportée dans ce rapport 1998-1999 ne va en ce sens. Tout cela est cohérent avec le Rapport quinquennal que la CAI a déposé à l'Assemblée nationale en 1997 et dont les 47 recommandations étaient « principalement articulées autour de la protection des renseignements personnels », comme le signale la Commission dans son présent avis sur le projet de loi 122.

Tout cela fait beaucoup pour un seul des deux côtés de la Loi sur l'accès.

La connaissance que la CAI possède des embûches à l'accès lui provient des cas qu'elle doit trancher en révision. Mais cette connaissance est partielle et insuffisante. Elle ne permet pas de bien connaître l'état de santé de l'accès. Une enquête du Bureau du Commissaire à l'information du Canada en 1997 a révélé un taux « alarmant » de non-respect de la Loi que ne reflétaient pas ses propres statistiques sur les plaintes reçues. (Cité dans: Alasdair Roberts, Surveillance du rendement des organismes fédéraux: un outil pour faire respecter la loi sur l'accès à l'information, Université Queen, mars 1999, p. 4). Il n'y a pas de raison qu'il en aille différemment au Québec.

On ne peut en tirer qu'une seule conclusion qui doit inquiéter les démocrates : dans toutes les activités qu'elle entreprend, en dehors de ses fonctions quasi-judiciaires, la CAI a fini par perdre de vue un des deux volets de son mandat, l'accès aux documents publics. La CAI est devenue au cours des dernières années un organisme unidimensionnel, dont les activités « extra judiciaires » sont uniquement axées sur la protection des renseignements personnels.

Sans vouloir présumer de l'avenir, nous ne pouvons que noter que la nouvelle présidente de la Commission a travaillé jusqu'ici dans le domaine de la protection des droits, dont le droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels. L'organisme dont elle provient n'a pas de compétence sur les questions d'accès. Il faudra un effort particulier pour éviter que ce parcours professionnel ne vienne accentuer la tendance prise par la CAI au cours des dernières années, d'autant plus qu'il n'y reste plus une seule personne qui soit issue du milieu de l'information du public.

### **L'état de l'accès dans d'autres pays**

Si le mot du président 1999-2000 expédie en une seule phrase le bilan de l'accès aux documents publics du gouvernement du Québec, on l'a vu, c'est qu'il n'est guère possible d'en dire davantage, faute d'examen documenté de la situation.

Cet examen est pourtant essentiel. Dans les autres pays où existe une loi sur l'accès, les bilans réalisés par des chercheurs ou des organismes privés, voir par des responsables gouvernementaux de l'accès, montrent que la situation est loin d'être parfaite. Cela vaut même pour les États-Unis, un pays traditionnellement plus ouvert que le Québec, et dont la loi sur l'accès a d'ailleurs servi de modèle pour concevoir la loi québécoise.

Une compilation d'études sur l'application des lois sur l'accès aux États-Unis, menées à la fin des années 90 et rassemblées par le Freedom of Information Center de l'Université du Missouri en arrive à des conclusions assez troublantes : » Local officials routinely blocked access to records that legally are open to the public « . Au Rhode Island on note des délais allongés intentionnellement, et de l'hostilité du côté de la police où la collaboration est l'exception plutôt que la règle, comme le démontre un taux de refus d'accès de 65 %.

En Pennsylvanie, une étude indique que 43 % des demandes d'accès sont refusées. Au Texas, 50 % des demandes d'accès faites auprès d'une centaine d'organismes publics ont été bloquées en contravention avec la loi. Au Connecticut, État réputé ouvert, une recherche conduite par l'équivalent local de la CAI a démontré l'automne dernier qu'à peine 22 % des demandes d'accès étaient satisfaites conformément à la loi... (source : <http://web.missouri.edu/~foiwww/openrecseries.html>)

En Australie, une étude publiée en 1996 dans le Law Society Journal indique que » en général, les organismes publics ont mis l'accent sur les clauses d'exception à la Loi sur l'accès à l'information, en quête de raisons pour retenir l'information au lieu de la rendre publique. »

Au Canada, une étude approfondie du professeur Alasdair Roberts de l'Université Queen, publiée en 1998, dresse un catalogue imposant des multiples obstacles qui s'opposent à l'accès à l'information au Canada et qui en érodent toujours plus la portée.

On y note par exemple qu'il n'a jamais été aussi long depuis 1982 de donner suite à une demande d'accès au gouvernement fédéral, que les sous-contrats au secteur privé tendent à réduire le champ d'application de la loi, que des élus et des non-élus développent une politique d'opposition systématique à l'accès, etc. (Source : <http://qsilver.queensu.ca/~foi>)

Comment alors croire qu'au Québec tout va bien sur la foi d'une simple phrase dans un rapport annuel ?

Il est triste de constater que la seule défense de l'accès à l'information des deux derniers rapports de la CAI se retrouve confinée au mot du président sortant (rapport 1999-2000). C'est une sorte de testament, qui apparaît malheureusement décroché des préoccupations dont la CAI se fait l'écho depuis quelques années. Nous ne pouvons avoir aucune garantie que son cri

d'alarme trouve la moindre oreille attentive dans une commission désormais privée de toute personne ayant déjà travaillé dans le domaine de l'information. Il faut néanmoins saluer le courage de M. Comeau qui a voulu lancer un appel pressant à son successeur et aux cercles politiques afin qu'on remette à l'ordre du jour les préoccupations de transparence de l'État.

### Recommandations

1. Que la CAI, afin de compenser le temps perdu au cours des dernières années, ait comme priorité au cours des deux prochaines années de concevoir et de mener une enquête sur l'état de l'accès à l'information, et de s'assurer que les membres de l'administration soient adéquatement formés. Que cette enquête soit institutionnalisée à un rythme pré-établi de manière à ce qu'on ne puisse plus jamais laisser s'écouler de nombreuses années sans faire le point sur l'accès.

2. Que la CAI soit par la suite tenue de consacrer autant d'efforts et de ressources (par exemple par l'établissement d'enveloppes budgétaires spécifiques pour l'accès et pour la protection des renseignements personnels), en dehors de ses fonctions d'adjudication, à enquêter sur l'état de l'accès, à faire des sondages, à recueillir et à analyser des statistiques fiables etc. de manière à mieux défendre l'accès à l'information. Qu'en conséquence, l'article 43, alinéa 1, du projet de loi 122 soit rayé. Il faut continuer de permettre à la CAI de » faire enquête sur (le) fonctionnement et sur (l')observation » de la Loi. La FPJQ ne considère pas que l'alinéa 126.1 du projet de loi, qui permet de faire enquête sur » sur toute matière relative à l'accès à un document d'un organisme public » peut remplacer un nécessaire pouvoir d'enquête plus général. Ce n'est pas le temps de rétrécir le mandat de la CAI.

3. Que la CAI puisse disposer du budget et du personnel nécessaires pour remplir ses tâches reliées à l'accès en sus de ses fonctions d'adjudication et des tâches déjà accomplies pour assurer la protection des renseignements personnels.

4. Que, dans la perspective de mieux connaître l'état de l'accès à l'information, les organismes publics soient désormais tenus, par la loi, de remplir un rapport annuel faisant état des demandes d'accès reçues et du traitement qui leur a été réservé, incluant la quantité de personnel affecté à y répondre. Ces rapports servent notamment à identifier les organismes publics qui répondent le moins bien aux exigences de la loi et à prendre les mesures qui s'imposent. De tels rapports annuels, publics, sont obligatoires au Canada et aux États-Unis.

5. Que le président de la CAI n'agisse plus désormais comme commissaire dans les causes entendues par la Commission, ce qui entrave nécessairement sa liberté de parole et d'action. Il manque cruellement en ce moment, au sein de l'appareil gouvernemental, une personne qui agisse comme défenseur de l'accès à l'information. Le président de la CAI est la personne tout indiquée à condition de modifier en ce sens son mandat. Sa fonction doit lui permettre de devenir un gardien et un promoteur de la Loi dans ses deux composantes, de diriger des enquêtes, sans devoir de solidarité avec les décisions des commissaires. Le président doit pouvoir agir en toute indépendance, à l'instar de son homologue fédéral par exemple, qui a la

latitude voulue pour dénoncer les divers obstacles mis au travers de l'accès à l'information, y compris la culture du secret dans diverses sections de la fonction publique. On réconciliera ainsi davantage les fonctions quasi-judiciaires de la CAI et son nécessaire pouvoir d'enquête et d'action.

6. Que, dans une CAI aux ressources humaines accrues, le président soit choisi en dehors de la fonction publique et que 40 % des commissaires (par exemple 2 sur 5) proviennent obligatoirement du milieu de l'information.

### **La Loi, repart usuel pour nier l'accès à des documents publics**

La FPJQ n'a pas les moyens ni la prétention de procéder à elle seule à une revue complète des pratiques en matière d'accès aux documents publics. Comme nous venons de l'écrire, ce serait le rôle de la CAI, si elle acceptait de le jouer, et si les moyens dont elle dispose n'étaient pas tous consacrés à la protection des renseignements personnels.

Malgré ces limites, la FPJQ constate que la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès, au quotidien, présente des lacunes.

Le courriel suivant reçu en juillet à la FPJQ illustre la désagrégation banalisée et cynique de l'esprit de la Loi. Ce n'est ni un cas spectaculaire, ni un cas exceptionnel, et la CAI n'entendra sans doute jamais parler de l'immense majorité de ces types d'entraves à l'accès.

» Depuis mon arrivée (dans un hebdo au nord de Montréal), quelques fonctionnaires municipaux me disent que pour avoir accès à tel ou tel document, je dois me prévaloir de la loi d'accès à l'information. (...)

Mon manque d'expérience étant ce qu'il est ( je débute quand même dans le métier ) que je me demande même si cette phrase lancée par ces fonctionnaires n'est pas emplie de sarcasme du genre : » On ne te le donnera pas facilement mon bonhomme » ou seulement parce que c'est la façon de procéder habituelle, un point c'est tout.

Je ne demandais jamais de grands secrets d'État seulement, à titre d'exemple, la liste des organismes sans but lucratif qui ne paient pas de taxes municipales à la ville. On m'a répondu : » La liste n'existe pas, demande selon la loi d'accès et on t'en fera une. »

Un journaliste doit-il avoir recours à une telle loi pour toute requête ? Cela rend le travail assez lourd merci. »

Qu'est-ce que nous constatons dans ce banal courriel ? Une utilisation de la Loi comme simple moyen d'entraver l'accès, comme manoeuvre dilatoire pour empêcher que des documents publics soient rendus publics. Aucun fonctionnaire de bonne foi ne peut considérer que l'identité des organismes qui paient des taxes municipales est un renseignement confidentiel.



Ces comportements cyniques ne sont l'objet d'aucune sanction et par là même ils sont implicitement tolérés sinon encouragés. S'y opposer, à titre de citoyen, exige de partir en guerre contre l'administration, ce qui est laborieux, long et hautement dissuasif pour qui a autre chose à faire dans la vie.

Au Québec, l'utilisation de la Loi et de ses multiples exceptions comme moyen de nuire à l'accès et de le retarder jusqu'à l'extrême limite du délai légal de 20 jours a été constatée à maintes reprises. Notons, dans les exemples suivants tirés notamment d'une courte enquête de la FPJQ auprès de journalistes d'hebdomadaires régionaux, que les documents demandés sont toujours des documents dont le caractère public ne fait de doute.

- À Repentigny, une journaliste n'a pas pu obtenir de copie détaillée du budget municipal. Elle la recevra, lui a-t-on répondu, » en même temps que les citoyens « , par la poste.
- Des petites municipalités de la MRC des Deux-Montagnes hésitent à fournir aux journalistes les procès-verbaux du conseil municipal.
- À Fermont, en mars 1999, la ville obligeait une journaliste à déposer une demande d'accès pour obtenir n'importe quel document, même un dépliant promotionnel de la ville, et elle ne fournissait le document demandé qu'au terme du délai légal de 20 jours. On a utilisé le même genre de pratique à Val-Bélair.
- À Hull, la Ville utilise de façon discrétionnaire la Loi d'accès pour que certaines demandes d'accès des journalistes (en particulier, celles portant sur les dépenses de la Ville, du maire ou des conseillers) ne soient traitées qu'à l'extrême limite du délai légal de 20 jours.
- À Brossard, des journalistes locaux déplorent l'impossibilité d'avoir accès à des documents publics, notamment un contrat entre la ville et un promoteur.
- Le Conseil régional de développement de Lanaudière a réalisé une étude l'an dernier sur un projet de route dans la région de St-Donat. Un journaliste a eu accès aux conclusions de l'étude, mais le CRD a refusé de lui transmettre le document au complet, même s'il a été financé par des fonds publics et qu'il ne contient aucun renseignement personnel.
- Dans la région de Québec, un maire a refusé de rendre publics ses comptes de dépenses en disant craindre que ses adversaires politiques ne se servent de ces informations en campagne électorale. Tenu de se justifier devant la CAI, le maire a invoqué l'article 57 sur les renseignements à caractère public. La vraie raison était ailleurs.
- Le ministère des Affaires municipales a refusé l'accès à des simulations fiscales pour la région de Québec en expliquant au journaliste ne pas vouloir créer de précédents et devoir répondre à des demandes similaires, ce qui prendrait du temps. Devant la CAI ledit ministère s'est mis à brandir des articles sur le caractère confidentiel des négociations impliquant le gouvernement. La CAI a accepté cette version plus » songée » d'un refus qui reposait en fait sur tout autre chose.

Voilà à quoi peut ressembler la loi d'accès au niveau des pâquerettes, un ensemble de faux-fuyants et de refus d'accès qui cherchent dans la loi leur raison d'être. Et qui la trouvent !

Ces refus sont intolérables, et la Loi doit permettre de les diminuer grandement à la source, sans devoir recourir systématiquement au mécanisme de révision de la CAI.

## Recommandation

7. Que la Loi identifie, à condition qu'il soit très clair qu'il ne s'agit pas d'une liste fermée, les documents publics qui ne peuvent même pas faire l'objet d'un refus ou d'un délai de la part des organismes publics. Ces documents devraient être fournis sur demande dans des délais très courts. Cette clause permettrait d'éviter un grand nombre de tracasseries qui ont pour seul objet que de conserver le secret. La FPJQ appuie ici fortement la suggestion de l'ancien président de la CAI d'adopter une procédure qu'il nomme en anglais » Automatic Routine Disclosure « .

## **L'accès à l'information par Internet**

La CAI se félicite que certains pays adoptent » le modèle québécois « de combiner en une seule loi l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Le Québec, à son tour, ne pourrait-il pas s'inspirer de ce qui se fait de mieux à l'étranger pour améliorer sa propre loi ? À cet égard, Paul-André Comeau signale dans son mot du président (rapport 1999-2000) à quel point les organismes publics américains utilisent de façon audacieuse Internet. Leurs sites, dit-il en substance, contiennent une foule de renseignements concrets et utiles, on y indique comment faire une demande d'accès, la liste de classement est impressionnante et constamment mise à jour etc.

Au Québec, au même moment, à l'été 2000, le site de la CAI contient le texte de la Loi sur l'accès que l'organisme est chargé d'administrer. Mais, paradoxe, il s'agit d'une version ancienne qui n'a pas été mise à jour et qui comporte donc des erreurs et omissions nombreuses ! Le chemin suggéré par M. Comeau risque d'être long à parcourir, d'autant plus que la CAI jusqu'ici a plutôt été portée à voir Internet sous l'angle des mille et un dangers posés à la sécurité et à la confidentialité des échanges.

Pourquoi les organismes publics américains se sont-ils montrés plus » audacieux « et imaginatifs que leurs pendants québécois ? Supplément de vertu ? Addition accidentelle d'initiatives éparses ? Hasard ? Non. Cette audace est rendue obligatoire en vertu de la loi sur l'accès des États-Unis qui a été amendée en octobre 1996 pour imposer cette manière d'accroître la transparence gouvernementale. Cet amendement, dit E-FOIA, visait à améliorer l'accès à l'information, mais aussi à réduire les délais de réponse aux demandes d'accès et le nombre de demandes en souffrance.

La E-FOIA contient les clauses suivantes que la FPJQ souhaite voir dans la nouvelle mouture de la Loi québécoise :

## Recommandations

8. Que chaque organisme public soit tenu de créer et d'entretenir son site Internet sur lequel on trouvera sans délai notamment (pas exclusivement) les documents identifiés dans le processus

de » Automatic Routine Disclosure « . On y placerait aussi les documents les plus fréquemment demandés dans le passé en vertu de la Loi, les procédures à suivre pour faire une demande d'accès, le bilan annuel de l'accès de l'organisme, ainsi que les personnes responsables dans l'organisme. On facilitera ainsi grandement l'accès aux documents, tout en allégeant la tâche des responsables.

9. Que les sites Internet des organismes publics affichent le répertoire détaillé des documents, fichiers personnels (prévu par l'article 27 du projet de loi) et bases de données qu'ils détiennent. La loi actuelle fait déjà obligation à ces organismes de constituer une telle liste, dont on ne sait pas si elle est partout vraiment respectée.

10. Que les rapports d'experts, les études d'impact, et autres documents du même genre soient automatiquement placés sur les sites des organismes qui les ont commandés.

11. Que les bases de données soient accessibles en ligne aussitôt qu'elles ne tombent pas sous le coup d'une exception justifiée à la Loi. Si une seule partie de la base contient des données confidentielles, le reste doit pouvoir être accessible, au même titre qu'un document qui contient ces deux types de données (article 14 de la Loi actuelle). Chacun peut faire l'expérience de retracer sur le site américain de Environmental Protection Agency ([www.epa.gov/enviro/index\\_java.html](http://www.epa.gov/enviro/index_java.html)) un ensemble de bases de données en environnement, qui lui permettent de retrouver toutes sortes d'informations comme les entreprises qui polluent, par agent contaminant, par ordre d'importance de la pollution causée, par localité etc. Le Department of Labor rend également accessibles plusieurs bases de données, sur les accidents de travail par exemple. On peut y retrouver le dossier des entreprises, les rapports d'accidents etc. ([www.dol.gov/dol/asp/public/dollabdata/labdata.htm](http://www.dol.gov/dol/asp/public/dollabdata/labdata.htm)). Au Québec, l'Inspecteur général des Institutions financières a rendu accessible par Internet, sans frais, le Registre des entreprises ([www.igif.gouv.qc.ca](http://www.igif.gouv.qc.ca)), qui permet d'identifier les propriétaires des entreprises. C'est une initiative louable. La loi sur l'accès doit maintenant forcer les organismes publics à aller résolument en ce sens.

12. Que l'accès à ces bases de données soit libre et gratuit, y compris lorsqu'elles contiennent des renseignements personnels à caractère public, ce qui est le cas du registre des entreprises par exemple. La FPJQ appuie l'article 12 du projet de loi qui maintient qu'un renseignement personnel à caractère public n'est pas confidentiel.

### **L'interrogation de bases de données**

L'affaire évoquée plus haut des fonctionnaires qui refusent de fournir une liste des organismes qui paient des taxes soulève une question à laquelle la réforme de la Loi doit répondre. L'article 15 de la Loi actuelle stipule que » Le droit d'accès ne porte que sur des documents dont la communication ne requiert ni calcul, ni comparaison de documents. » On pourrait comprendre par là que la Loi actuelle ne peut obliger les fonctionnaires en question à travailler pour constituer la liste des organismes, dont on présume qu'elle peut être créée en interrogeant une base de données.

Il en va autrement aux États-Unis où la loi sur l'accès demande aux organismes publics de faire des efforts raisonnables pour rechercher les informations demandées, y compris au moyen de programmation informatique, lorsque celles-ci sont contenues dans des bases de données et que cela n'interfère pas avec les systèmes informatiques automatisés de l'organisme. Il arrive en effet de plus en plus que l'information se retrouve maintenant seulement à l'intérieur de bases de données, et qu'il faille nécessairement les interroger selon divers critères pour créer un document. Cela ne doit pas constituer un obstacle à l'accès.

L'article 4 du projet de loi se limite à prescrire la retranscription d'un document » diffusé uniquement dans une forme informatisée « . Il faut prévoir la possibilité pour un citoyen d'obtenir la retranscription intelligible du résultat de l'interrogation d'une base de données.

### Recommandation

13. Que la Loi prévoit la possibilité pour un citoyen de demander et d'obtenir les résultats de l'interrogation d'une base de données lorsque l'information n'existe que sous cette forme et que l'interrogation de la base n'interfère pas avec les processus informatiques automatiques de l'organisme.

### **Les délais d'accès**

La FPJQ s'oppose fermement à la prolongation du délai de 20 jours à l'intérieur duquel les organismes doivent répondre aux demandes d'accès. L'article 8 du projet de loi 122 propose de le porter à 30 jours, comme dans le reste du Canada, qui n'est pas en l'occurrence le meilleur exemple à suivre pour une société distincte.

L'expérience de la loi canadienne montre que le respect des délais ne dépend pas au premier chef de leur longueur. L'administrateur qui ne considère pas les demandes d'accès comme importantes trouvera toujours impossible d'y répondre à temps, quelque soit le délai imparti. Au Canada, le délai de 30 jours est systématiquement dépassé. En 1997-1998, 32 % des demandes d'accès étaient réglées après plus de 60 jours.

Loin d'être un argument pour prolonger les délais au Québec, ce fait nous oblige à pousser la réflexion. La prolongation du délai de réponse apparaît comme une solution sans imagination et inefficace, puisque si les façons de faire et de concevoir l'accès ne changent pas, il faudra réclamer 40 jours lors de la prochaine révision, jusqu'au point où tous ces délais vont vider la loi de sa substance.

Les Américains vivent avec un délai de 20 jours (5 jours au Michigan, 15 jours avec la prolongation possible) mais ils prennent des mesures pour éviter l'engorgement.

Il y a d'abord la volonté politique : la loi demande aux organismes publics de tout faire pour réduire les demandes en attente. C'est un choix à assumer, au lieu de simplement se désoler

des retards. Il faut allouer les ressources nécessaires au bon fonctionnement de la Loi sur l'accès.

La Loi coûte de l'argent, mais elle rapporte infiniment plus en assurant, ne serait-ce que par la menace qu'elle laisse planer, un bon gouvernement. On notera au passage que le palmarès des pays les plus corrompus au monde correspond précisément à celui des pays les plus pauvres. Et la corruption a, par essence, besoin d'obscurité. Nulle part on n'a pu prouver qu'un grand accès à l'information gouvernementale empêche les États qui le pratiquent (États-Unis, Suède....) de fonctionner convenablement. Tout au contraire.

Nous avons déjà aussi mentionné le Automatic Routine Disclosure qui évite de se poser cent fois des questions inutiles sur le caractère public ou pas de divers types de documents avant de les communiquer.

Mais il est aussi possible de permettre un processus d'accès à deux voies, une voie rapide et une voie régulière. Aux États-Unis, afin d'éviter qu'une demande simple ne soit indûment retardée par une demande plus complexe qui aurait été déposée avant elle (premier arrivé, premier servi), les organismes publics peuvent créer deux filières, l'une pour les demandes simples et l'autre pour les demandes plus lourdes. Elles sont traitées séparément, avec une diligence égale, selon le principe du premier arrivé, premier servi. Le traitement général est ainsi amélioré.

Il est aussi prévu dans la loi américaine de créer une filière de demandes urgentes si les requérants peuvent démontrer le besoin impérieux d'une réponse rapide. Ce besoin impérieux est généralement balisé par une menace imminente à la vie ou à la sécurité d'une personne ou, dans le cas des personnes vouées à l'information du public, par l'urgence d'informer le public sur les activités gouvernementales. Cette filière urgente s'étend, le cas échéant, au processus d'appel.

Une telle filière urgente nous apparaît particulièrement nécessaire car, sans faire des journalistes une catégorie spéciale de citoyens (tous peuvent s'en prévaloir), elle leur permettrait d'informer beaucoup plus adéquatement le public sur les activités gouvernementales, au moment précis où ces informations sont nécessaires pour que les citoyens puissent agir en connaissance de cause. C'est le but même de la loi.

### Recommandations

14. Que soit maintenu le statu quo sur les délais de réponse. Qu'il reste fixé à 20 jours.
15. Que la volonté politique d'accélérer le traitement des demandes d'accès soit clairement affirmée, que des objectifs en ce sens soient imposés aux organismes publics, et qu'un suivi soit fait des efforts pour les atteindre.
16. Qu'une filière urgente soit créée pour les demandes d'accès sur le modèle énoncé plus haut, et qu'elle s'étende au processus de révision et d'appel.

## **Sanctions déséquilibrées**

Le déséquilibre entre l'importance accordée à l'accès et l'importance attribuée à la protection des renseignements personnels est illustré de façon fort symbolique dans les sanctions prévues à l'article 60 du présent projet de loi.

Le projet de loi 122 établit une échelle de valeurs, mesurable par le montant des sanctions prévues, et qui s'établit comme suit : ce qui est le moins important, c'est de refuser l'accès à un document public. Amende maximale de 1 000 \$. Infraction plus importante : donner accès à un document non public. Amende maximale de 2 500 \$. et enfin, infraction gravissime, donner accès à un renseignement personnel. L'amende maximale atteint alors 20 000 \$.

On peut noter que cette pénalité exorbitante peut être imposée pour des offenses aussi légères que de refuser de rectifier un renseignement personnel ou d'avoir fait défaut de maintenir à jour un inventaire des fichiers personnels.

Le message est clair pour qui veut le comprendre. Refuser l'accès aux documents publics est un bien petit péché véniel qui mérite tout juste une tape sur les doigts. Quand on touche aux renseignements personnels de près ou de loin, c'est l'arsenal nucléaire. Avec cette échelle de valeurs, allez convaincre les fonctionnaires maintenant que l'accès aux documents est important !

Rappelons que la Loi canadienne sur l'accès à l'information a été modifiée au printemps 1999 pour ajouter des sanctions contre toute personne qui détruit, cache ou falsifie les documents du gouvernement afin d'entraver le droit d'accès prévu.

Une personne déclarée coupable à ce sujet est passible d'un emprisonnement maximal de deux ans et d'une amende maximale de 10 000 \$. Le Secrétariat à l'accès à l'information fédéral envisageait alors des poursuites judiciaires s'il découvrait que des personnes avaient tenté d'empêcher l'accès à des documents.

### Recommandation

17. Que l'État envoie un signal clair que le détournement des fins de la Loi pour entraver l'accès n'est pas toléré et est passible de sanctions. À cet effet, la loi doit prévoir des pénalités équivalentes pour celui qui refuse de donner accès à un document public, et pour celui qui donne accès à un renseignement personnel ou non public. Agir autrement, faire une hiérarchie entre les deux volets de la loi en privilégiant la protection des renseignements personnels, conduit à la désagrégation de l'accès.

### **Les restrictions à l'accès**

Dans son mémoire de 1981 en prévision de l'adoption de l'actuelle Loi sur l'accès, le Barreau mettait en garde contre le danger » d'adopter une loi surchargée d'exceptions qui finiraient pas

en nier l'idée de départ « . Le Barreau demandait que les exceptions à l'accès aient un caractère limitatif et qu'elles soient décrites avec précision pour éviter de servir de refuge commodes et universels à tous ceux qui voudraient soustraire des informations à la connaissance du public.

Le Barreau ne voyait que cinq exceptions : les documents du Conseil des ministres, les informations sur les relations intergouvernementales ou internationales, les avis et recommandations émanant des fonctionnaires, les informations liées à l'application des lois et à la préparation de procédures judiciaires et enfin les secrets commerciaux et industriels.

Ces cinq exceptions ont fait de nombreux petits, et le projet de Loi 122 en engendre un de plus.

L'amendement proposé par l'article 44 du présent projet de Loi risque d'amplifier les problèmes, car il fournit aux organismes publics une porte de sortie supplémentaire pour échapper à leurs obligations de rendre des comptes publiquement.

Les organismes pourraient dorénavant refuser de répondre à une » demande dont le traitement serait susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme « .

Cet article conduit tout droit au royaume de l'arbitraire. Tout organisme pourra invoquer, selon son bon vouloir, le dérangement occasionné dans le service pour justifier un refus. La Loi américaine prévoit que l'organisme public aux prises avec une demande exigeant un temps considérable puisse négocier avec le demandeur pour réduire l'ampleur de la demande ou la fractionner, et une clause est prévue pour les demandes exceptionnelles. Il y a donc des moyens d'agir autrement que par cet amendement dont l'utilisation risque d'être par trop fréquente. L'article 126 actuel apparaît suffisant contre les demandes manifestement abusives. Il est inutile de rajouter une arme à l'arsenal des organismes publics.

### Recommandation

18. Qu'aucune nouvelle restriction ne soit ajoutée à la Loi, qui soit susceptible de limiter l'accès aux documents publics. Qu'en conséquence, l'article 44, alinéa 1, du projet de loi soit supprimé.

### **La difficulté de se défendre contre les restrictions à l'accès**

Les nombreuses restrictions à l'accès (articles 18 à 41) permettent de soustraire des documents à l'accès, en autant que l'organisme prouve devant la CAI que leur diffusion créerait un des dommages énumérés (nuire à des négociations en cours, nuire à une enquête etc.). Les exceptions ne sont pas absolues dans la loi. L'organisme public peut refuser un document qui tomberait sous le coup d'une des restrictions prévues à la loi, mais il n'est pas obligé de le faire.

La question centrale devient alors celle de déterminer si l'accès à tel document va bel et bien créer un dommage. Or les citoyens ne peuvent se défendre et argumenter à ce propos puisqu'ils ne connaissent pas, par définition, le contenu du document demandé.

La loi, à son article 140, prévoit que » Lorsqu'elle est saisie d'une demande de révision, la Commission doit donner aux parties l'occasion de présenter leurs observations. »

Mais quelle est la valeur d'une telle disposition si, dans les faits, on demande à l'une des parties, la partie qui a fait la demande d'accès, de présenter ses observations à l'aveuglette ?

En effet, dans la plupart des cas, à quelques exceptions près, les avocats qui représentent les demandeurs d'accès doivent faire des représentations sur des documents qu'ils n'ont jamais pu voir, et après avoir été exclus de la salle d'audience lorsque la preuve est faite devant le commissaire.

Nous croyons que la législation devrait prendre exemple sur les règles en droit fédéral. En vertu de la loi d'accès fédérale, les demandes de révision d'une décision d'un organisme fédéral doivent être déposées devant la Cour fédérale. Les règles de la Cour fédérale permettent à l'avocat du demandeur d'accès, agissant dans le dossier, d'avoir accès au document confidentiel et d'assister à la présentation de la preuve. L'article 152 des règles de la Cour fédérale (1998) prévoit que :

» 152. (1) Dans le cas où un document ou un élément matériel doit, en vertu d'une règle de droit, être considéré comme confidentiel ou dans le cas où la Cour ordonne de le considérer ainsi, la personne qui dépose le document ou l'élément matériel le fait séparément et désigne celui-ci clairement comme document ou élément matériel confidentiel, avec mention de la règle de droit ou de l'ordonnance pertinente.

(2) Sauf ordonnance contraire de la Cour :

a) seuls un avocat inscrit au dossier et un avocat participant à l'instance qui ne sont pas des parties peuvent avoir accès à un document ou à un élément matériel confidentiel ;

b) un document ou élément matériel confidentiel peut être remis à l'avocat inscrit au dossier que s'il s'engage par écrit auprès de la Cour :

– à ne pas divulguer son contenu, sauf aux avocats participant à l'instance ou à la Cour pendant son argumentation ;

– à ne pas permettre qu'il soit entièrement ou partiellement reproduit ;

– à détruire le document ou l'élément matériel et les notes sur son contenu et à déposer un certificat de destruction, ou à les acheminer à l'endroit ordonné par la Cour, lorsqu'il ne seront plus requis aux fins de l'instance ou lorsqu'il cessera d'agir à titre d'avocat inscrit au dossier ;

(3) L'ordonnance rendue en vertu du paragraphe (1) demeure en vigueur jusqu'à ce que la Cour en ordonne autrement, y compris pendant la durée de l'appel et après le jugement final. »

Donc, en vertu de cette règle, l'avocat qui représente la partie qui a demandé l'accès à des documents peut représenter son client de façon adéquate et éclairée le tout conformément aux règles de justice naturelle, tout en respectant le caractère confidentiel du document.

Recommandation



19. Que la Loi sur l'accès permette aux avocats qui sont appelés à faire des observations devant la CAI de pouvoir avoir accès aux documents ainsi qu'à la preuve qui sera faite devant le tribunal.

### **La notion de risque immédiat**

L'article 26 de la Loi actuelle prévoit que « Un organisme public ne peut refuser de communiquer un renseignement visé par les articles 22, 23 et 24 lorsque ce renseignement permet de connaître ou de confirmer l'existence d'un risque immédiat pour la vie, la santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement. »

Bien que l'intention soit louable, dans les faits, l'exigence d'un « risque immédiat » pose un critère très difficile à satisfaire, et qui ne rend pas compte de toutes les situations possibles où la vie, la santé et la sécurité d'une personne doivent primer sur les restrictions de la Loi. C'est pourquoi la FPJQ croit approprié d'ajouter une disposition qui prévoit que l'organisme public ne peut également refuser de communiquer un document lorsque le responsable de l'accès l'estime nécessaire pour des raisons d'intérêt public concernant la vie, la santé ou la sécurité d'une personne.

### Recommandation

20. Que les responsables de l'accès puissent non seulement rendre public un document lorsqu'il y a un « risque immédiat » mais aussi lorsqu'il y a des raisons d'intérêt public concernant la vie, la santé ou la sécurité d'une personne. En effet, on peut facilement imaginer des cas où il n'existe pas un risque immédiat pour la vie d'une personne mais qu'il soit nettement d'intérêt public que l'information soit divulguée.

### **Les rapports d'enquête, à jamais secrets**

L'article 28 (5) de la loi a donné lieu à un courant jurisprudentiel qui rend impossible l'obtention des rapports d'enquête de nombreux organismes de contrôle ou de corps policiers.

En effet, cette jurisprudence refuse l'accès à des rapports d'enquête dès qu'il y a une possibilité que des accusations puissent un jour être portées, même si on sait pertinemment, dans un cas donné, qu'il n'y aura jamais d'accusations. Donc, sachant que les accusations de nature criminelle sont imprescriptibles, l'accès à un nombre important de rapports d'enquête de ce pays ne sera jamais possible.

Nous croyons que cette interprétation est tout à fait contraire à l'intention du législateur et va à l'encontre de l'esprit de plusieurs décisions de la Cour suprême du Canada qui favorisent l'accès à l'information dans le cadre d'enquêtes policières, même antérieure au processus judiciaire, afin de permettre aux citoyens de porter un jugement critique et informé sur le fonctionnement des organismes publics, dont les corps policiers.

» À chaque étape, on devrait appliquer la règle de l'accessibilité du public et la règle accessoire de la responsabilité judiciaire; tout cela en vue d'assurer qu'il n'y a pas d'abus dans la délivrance du mandat de perquisition, qu'une fois accordés, les mandats sont exécutés conformément à la loi et enfin qu'on dispose conformément à la loi des éléments de preuve saisis. Une décision de la poursuite de ne pas poursuivre nonobstant la découverte d'éléments de preuve qui paraissent établir la perpétration d'un crime peut, dans certains cas, soulever des questions importantes pour le public. » (P.G (Nouvelle-Écosse) c. MacIntyre, (1982) I.R.C.S. 175, p.186)

Comment le public pourra-t-il poser un regard critique sur la décision de porter ou non une accusation suite à une enquête, s'il ne peut avoir accès au rapport d'enquête parce que, peut-être, un jour, qui sait, une accusation sera déposée ?

### Recommandation

21. Que l'article 28 soit précisé pour contrer l'interprétation qui empêche de rendre public des rapports d'enquête.

### **Organismes publics assujettis à la Loi**

La FPJQ reconnaît au projet de loi 122 le mérite d'assujettir à la Loi sur l'accès, les corporations professionnelles, les centres locaux de développement, les conseils régionaux de développement et les organismes para-municipaux décrits aux articles 1 à 3.

Il est important d'affirmer clairement que tous les organismes créés par des organismes publics, financés par des fonds publics et contrôlés par des administrateurs publics sont soumis à la Loi sur l'accès.

Nous ne comprenons cependant pas pourquoi le principe d'accès que reconnaît le législateur dans le monde municipal, n'est pas appliqué à l'ensemble des activités des pouvoirs publics, notamment aux filiales des sociétés d'État.

Il est inconcevable qu'une société publique assujettie à la Loi sur l'accès puisse enfanter des filiales privées qui échapperaient à cette Loi. Accepter ce principe, c'est ouvrir la porte à l'éclatement du secteur public en myriades d'organismes prétendument privés échappant à la Loi sur l'accès. Le secteur privé n'a pas le pouvoir légal d'engendrer un organisme public. Le secteur public ne doit pas avoir le pouvoir d'engendrer une entreprise privée.

Or la jurisprudence actuelle a interprété la notion de « fonds social » que nous trouvons à l'article 4 de la Loi de telle façon que des entreprises comme Nouveler inc., Hydro-Québec International et la Société des Casinos, entreprises dont 100 % du capital-actions appartient à des organismes aussi indéniablement publics que Hydro-Québec et Loto-Québec, échappent à la Loi. Une cause est pendante à ce sujet devant la Cour d'appel, mais nous croyons que c'est au législateur de décider et d'établir le caractère public de ces entreprises.

Les nouvelles façons de fournir des services publics aux citoyens ou de soutenir le développement économique ne doivent pas avoir pour conséquence que l'État et ses sociétés puissent se soustraire à leur obligation de transparence. La Loi prévoit déjà des restrictions pour protéger les secrets industriels ou commerciaux par exemple, ce qui est amplement suffisant pour permettre aux entreprises publiques à vocation commerciale de remplir leurs fonctions économiques dans un monde concurrentiel.

Il est par ailleurs inexplicable de vouloir exclure de la Loi les unions municipales (article 3) dont presque tous les revenus proviennent de fonds publics locaux.

### Recommandations

22. Que l'acte de création des organismes qui dérivent d'organismes publics gouvernementaux, municipaux ou scolaires, incluant les institutions d'enseignements privés, et les organismes liés à la santé stipule obligatoirement qu'ils sont assujettis à la Loi sur l'accès.

23. Que tous les organismes déjà créés à l'initiative d'un organisme public (Hydro-Québec International par exemple, créé par Hydro-Québec), soient soumis explicitement à la Loi sur l'accès, même s'ils sont dotés juridiquement de chartes ou d'autres astuces juridiques qui les déguiseraient en entreprises privées.

24. Que les unions municipales soient considérées comme des organismes publics et assujetties à la Loi.

### **Les comptes de dépenses**

L'article 13 du projet de Loi 122 reconnaît le caractère public des dépenses encourues dans l'exercice de fonctions publiques. Cette reconnaissance veut mettre fin à une longue et stérile saga judiciaire aux quatre coins du Québec.

Il était aberrant qu'une dépense faite par un élu ou un administrateur public dans l'exercice de ses fonctions et remboursée par des fonds publics puisse encore être considérée comme relevant en tout ou en partie de sa vie privée.

Il est cependant malheureux que le législateur veuille limiter l'accès aux informations attachées au compte de dépense, de façon telle que l'article 13 finisse par signifier le contraire de ce qu'il voulait dire.

La seule façon pour les citoyens de pouvoir juger de la pertinence d'une dépense publique est de connaître l'ensemble des éléments d'informations qui concernent cette dépense.

Limiter l'accès aux seuls nom de la personne qui engage la dépense, montant, type de dépense, date, région de la dépenses et nombre de personnes visées par cette dépense, comme le veut l'article 13 du projet de Loi, ne permet pas d'en mesurer la pertinence.

L'élue ou l'administrateur est-il allé à Mont-Tremblant pour y rencontrer des représentants d'IntraWest en vue d'un nouvel investissement dans une autre région du Québec ? Ou est-il allé à Mont-Tremblant pour y célébrer son anniversaire avec sa famille aux frais des contribuables ?

Rien ne permet de le vérifier, ce qui n'est certainement pas l'intention du législateur.

Il est regrettable que le législateur tente par l'article 13 de réconcilier, en coupant la poire en deux, deux jugements contradictoires de la Cour du Québec sur l'accès aux comptes de dépenses. Il faut au contraire s'appuyer sur les dizaines de décisions antérieures de la CAI qui ont permis l'accès complet à ces comptes, et jeter aux oubliettes la seule décision contraire.

La Loi est là pour fixer les normes raisonnables à suivre dans la poursuite du bien public, et les individus adaptent leurs actions en conséquence. Si un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions doit aller à l'hôtel dans une ville étrangère, il est normal que cette dépense soit remboursée. Si son choix d'hôtel, par hypothèse, révèle certains traits de sa vie privée, la solution n'est pas de rendre la dépense en partie secrète. La solution est de faire savoir à toutes les personnes concernées que la norme raisonnable est le caractère entièrement public des comptes de dépense. À partir de là, l'individu qui craint que son choix d'hôtel puisse un jour être rendu public et révéler des aspects de sa vie privée, n'a qu'à choisir un autre hôtel. Il n'existe rien de tel que le droit inaliénable d'une personne de choisir tel type d'hôtel, tout comme il n'existe aucun droit inaliénable des promoteurs de se faire offrir secrètement des repas par un élu aux frais du contribuable.

### Recommandation

25. Que l'article 13 du projet de Loi 122 soit complété en ajoutant aux renseignements considérés comme publics les éléments suivants: le nom de l'établissement où la dépense a été effectuée, l'identité des personnes pour qui la dépense a été effectuée et la firme ou l'organisme auquel elles appartiennent.

### **Des contrats qui ne disent pas tout**

L'amendement 13 alinéa 2 du projet de loi, limite les renseignements publics « concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat » aux seules « conditions financières convenues en contrepartie de l'exécution » du contrat. La formulation actuelle de la Loi est plus large puisqu'elle parle tout simplement des « conditions du contrat », ce qui inclut les conditions financières, mais aussi les autres conditions.

La FPJQ voit dans l'amendement un autre recul inacceptable puisque les conditions financières d'un contrat ne disent pas toute la vérité à son sujet. Des clauses non financières (délais, modalités de paiement, avantages marginaux...) peuvent procurer des avantages indus à une des parties au contrat, favorisant tel contractant plutôt qu'un autre, et ouvrant même la porte aux pots-de-vin. Le public a le droit de connaître la nature exacte et les conditions d'un contrat, toutes les conditions. C'est son argent.

Par ailleurs, ce même alinéa 3 de l'article 57 de la Loi actuelle n'est pas clair sur les renseignements qui sont vraiment publics. On y dit qu'est public » un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat « , alors qu'à l'alinéa suivant on dit que sont publics » le nom et l'adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique... » Faut-il comprendre de ces formulations différentes que dans le cas des contrats l'adresse n'est pas publique ?

### Recommandation

26. Que l'article 57, alinéa 3, reste tel quel, et donc que soit biffé l'amendement du projet de loi voulant que seules les conditions financières d'un contrat soient publiques. Qu'il soit en outre précisé que les informations personnelles sur une personne qui a conclu un contrat avec l'État comprennent non seulement son nom mais aussi son adresse ainsi que la description intelligible du contrat.

### **Documents du Conseil exécutif**

La FPJQ est d'accord avec le fait de rendre accessibles les décisions du Conseil Exécutif, mais suggère un délai de rétention plus court.

Par ailleurs, la Loi fédérale sur l'accès à l'information, tout en fixant le délai de rétention de ces documents à vingt ans, cible tous les documents de travail, brouillons, mémos, etc qui ont servi à la prise de décision (article 69 de la loi fédérale).

### Recommandations

27. Que les documents du Conseil exécutif deviennent accessibles après un délai de 15 ans plutôt que 25 ans tel que le propose le projet de loi.

28. Que tous les documents de travail, notes, ordre du jour, avant-projets de loi etc. qui ont servi à la prise de décision soient également rendus accessibles.

### **Le droit d'appel**

Le droit d'appel est actuellement exercé très majoritairement par les administrations publiques, car il nécessite l'intervention d'avocats, ce que ne peut pas toujours se payer le public. Le problème principal du régime actuel est la multiplication infinie des procédures d'appel, à tout moment du processus quasi judiciaire. Cette multiplication allonge démesurément l'éventuel accès à un document. Un délai trop important équivaut à un déni de justice.

Le filtre actuellement en place, les requêtes pour permission d'en appeler, devrait en principe limiter ces procédures. Mais ce n'est pas le cas. Les organismes publics voient leurs requêtes pour permission d'en appeler accueillies presque systématiquement. Comment alors résoudre le problème ?

La FPJQ ne demande pas l'abolition du droit d'appel qui fait partie de nos traditions judiciaires. Faut-il alors éliminer l'étape de la requête pour permission d'en appeler, comme le propose le projet de loi 122 ? À première vue souhaitable pour accélérer le processus judiciaire et éviter de faire deux fois le même procès, cette proposition nous apparaît finalement plus dangereuse que bénéfique.

En supprimant la nécessité de demander la permission pour aller en appel, on donne aux organismes publics un accès automatique, direct et illimité aux manœuvres dilatoires qui vont retarder l'accès à un document public.

Une avenue plus prometteuse semble être de restaurer le sens réel de la permission d'en appeler. Il n'est pas normal qu'une grande partie des demandes pour permission d'en appeler soit accueillie à bras ouverts par la Cour du Québec.

La procédure de requête pour permission d'en appeler doit être maintenue, mais sur la décision finale de la CAI seulement, sur les questions de droit et de compétence seulement, et l'appel ne doit être autorisé par la Cour du Québec qu'à la stricte condition que la démonstration soit faite qu'il s'agit d'une question d'intérêt général, intérêt qui pourrait être prouvé par l'importance de la question, sa nouveauté ou l'existence d'une jurisprudence contradictoire.

C'est ainsi que le législateur donnerait un signal à la Cour du Québec qu'il souhaite restreindre les appels aux seuls cas vraiment importants.

Par ailleurs, la Loi sur l'accès doit interdire aux organismes publics qui traînent un citoyen en appel de réclamer les dépens. Qui osera courir le risque de soutenir sa cause en appel s'il est menacé de devoir payer des milliers de dollars pour avoir tenté d'exercer son droit d'accès aux documents publics?

### Recommandations

29. La FPJQ demande l'adoption d'une procédure « fast track » pour le traitement des demandes d'accès à l'information devant la Cour du Québec.

30. Qu'un organisme public ne puisse demander à la Cour du Québec de condamner un citoyen à payer les dépens.

31. Que la requête pour permission d'en appeler soit maintenue, mais que les conditions à rencontrer pour l'autoriser soient grandement resserrées. Preuve devra être faite que l'appel est nécessaire pour trancher une question d'intérêt général manifesté par l'importance de la question, sa nouveauté ou l'existence d'une jurisprudence contradictoire.