

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS DANS LE
CADRE DE LA CONSULTATION GÉNÉRALE ET AUDITIONS PUBLIQUES SUR
LE RAPPORT QUINQUENNAL « TECHNOLOGIES ET VIE PRIVÉE À L'HEURE
DES CHOIX DE SOCIÉTÉ » DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION

PAR

MONIQUE DUMONT, M.Bibl. MBA
JOURNALISTE À LA RECHERCHE
(À LA RETRAITE)

LAVAL, 26 MARS 2013

RÉSUMÉ SOMMAIRE

Ce mémoire a pour objet essentiellement le volet Accès à l'information. Je questionne les dérapages observés à l'esprit de la Loi. Mes observations et recommandations visent à renforcer l'esprit initial de la Loi.

Le mémoire questionne notamment les stratagèmes pour empêcher le repérage et la divulgation des documents, pour ne pas assujettir des organismes à la Loi, pour interpréter restrictivement les restrictions prévues à la Loi, pour dénaturer le rôle des responsables de l'accès à l'information.

Le mémoire recommande une révision en profondeur de la Loi et notamment des nombreux délais qui l'émaillent et il revendique une plus grande transparence de l'ensemble du processus décisionnel notamment les sommaires décisionnels et les procès-verbaux des organismes et sociétés.

Le mémoire questionne aussi la pertinence de revoir la structure à deux volets de la Loi et la pertinence d'étudier la séparation de la Loi en deux Lois et organismes distincts, une Loi avec pour mandat l'accès aux documents des organismes publics, une Loi avec pour mandat la protection des renseignements personnels.

Le mémoire s'interroge aussi sur le manque de volonté et peut-être de moyens de l'actuelle Commission d'accès à veiller à l'application de la Loi, à demander une véritable reddition de comptes de la part des organismes et à les surveiller et les sanctionner. Il questionne le manque d'indépendance des responsables de l'accès.

Enfin, après avoir montré avec maints exemples comment la culture de la discrétion à outrance sévit encore dans l'Administration, le mémoire s'inquiète de l'idée du gouvernement ouvert présentée comme la panacée de tous les maux et appelle à voir la réalité telle qu'elle l'est et à s'y attaquer de manière réaliste.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- Réintroduire dans la Loi la notion d'intérêt public disparue après 2006
- S'attaquer à la culture de la « discrétion à outrance » qui sévit dans l'Administration
- Renforcer et blinder l'indépendance des responsables de l'accès
- Mettre fin aux stratagèmes qui rendent à toutes fins pratiques la Loi inapplicable
- Revoir les dispositions aberrantes (tel l'article 30) et réévaluer les articles comportant ou non des délais; réduire le délai de 25 ans.
- Exiger des organismes une véritable reddition de compte et les obliger à une véritable politique de transparence

- Donner les moyens et les outils à la Commission d'accès pour jouer véritablement son rôle de chien de garde

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	p. 1
A – La structure de la Loi : l'importance accordée aux restrictions et aux dérogations ; l'interprétation large des restrictions contraire à l'esprit de la Loi; des demandeurs pas tous égaux devant la Loi.....	p. 2
B – Des pratiques qui nuisent au repérage des documents	p. 5
C – Des organismes publics qui n'en sont pas aux yeux de la Loi	p. 6
D – Un processus décisionnel trop secret et pour trop longtemps; la question des délais	p. 7
E – Les délais de traitement des demandes : des abus et des stratagèmes	p. 9
F – Une reddition de compte déficiente; des organismes qui en mènent large et qui rit littéralement de la Commission; une Commission sans dent, devant vivre avec des mandats qui peuvent être conflictuels	p. 10
G – Faut-il scinder la Loi et par là-même la Commission en deux ? Une Loi « Accès à l'information », une Loi « Protection des renseignements personnels ?	p. 10
H – Des organismes qui devraient avoir une politique de divulgation proactive, une Commission qui devrait les surveiller de près; des responsables de l'accès qui devraient se mettre au diapason de l'esprit de la Loi	p. 11
Conclusion : est-on prêt pour un gouvernement ouvert ?	p. 12

INTRODUCTION

« La connaissance est une des sources de la liberté...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. » (Information et liberté, p. 3)

Voilà les premiers mots du Rapport de la Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels *Information et liberté* en 1981. Ce rapport a été le prélude à l'adoption au Québec de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, communément appelée Loi sur l'accès à l'information.

Cette Loi se voulait donc un outil d'accès aux documents des organismes publics permettant à toute personne de comprendre le processus décisionnel. Dans son rapport, la Commission ajoutait ceci : *« L'accès aux documents publics doit donc être optimal plutôt que maximal. Les exceptions inévitables doivent être peu nombreuses, rigoureusement définies et ne pas laisser place à l'arbitraire. »* (ibid, p. 8)

Le Rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information sur lequel se penche la Commission des Institutions porte pour sa plus grand part sur la protection des renseignements personnels et de la vie privée. Une maigre section, caractérisée par la pusillanimité, s'attache à proposer quelques ajustements au volet « Accès aux documents publics » de la Loi.

Or, en tout respect, c'est ce volet de la Loi auquel il faut s'attaquer en toute urgence. Pourquoi ? Parce que l'esprit de la Loi est bafoué depuis trop longtemps. Le traitement des demandes d'accès est trop souvent une farce dont les acteurs sont les cabinets politiques. Des avocats de plus en plus créatifs en triturent l'interprétation face à des citoyens qui ne comprennent pas toujours que ce qui se passe en révision devant une Commission trop souvent complaisant. Se constitue alors une jurisprudence qui sert de plus en plus à restreindre l'application de la Loi. Les délais en révision sont tellement longs qu'ils en lèvent tout sens à la Loi.

C'est pourquoi mon mémoire porte essentiellement sur des suggestions ayant pour but de remodeler la Loi et de l'actualiser. Je ne suis pas la seule à penser ainsi. Toute personne ayant fréquenté la Loi ces dernières années peut témoigner de son torpillage systématique. Un récent colloque du Barreau a aussi conclu à une nécessaire révision de la Loi afin que l'on retrouve son esprit.

Cela est d'autant plus pertinent que le nouveau leitmotiv du gouvernement est « le gouvernement ouvert ». Ceci n'est que poudre aux yeux et illusion. Alors qu'on bafoue allègrement une Loi dont l'objectif est justement de rendre transparente l'Administration, voilà qu'on lance un projet qui s'affiche en complète opposition avec la culture de cette Administration en matière de divulgation des documents publics. Je reviendrai sur cette notion de gouvernement ouvert plus loin et de certains défis particuliers qu'il pose en matière d'accès aux documents publics.

Voici donc à mon avis quelques enjeux actuels. Notez que je ne suis pas avocate. Je n'ai donc pas l'intention d'entrer dans des considérations juridiques précises. Mes recommandations s'appuient sur une expérience de près de 30 ans des Lois d'accès, du Québec, fédéral et d'autres pays. Vous constaterez avec moi qu'il y a matière à ouvrir des « chantiers » afin d'atteindre un ciblage optimal de la Loi, la réaffirmation de son importance dans une société démocratique.

A – La structure de la Loi : l'importance accordée aux restrictions et aux dérogations; l'interprétation large des restrictions est contraire à l'esprit de la Loi; des demandeurs pas tous égaux

La structure de la Loi parle d'elle-même. Le droit d'accès est balisé par les articles 9 à 17, les restrictions par les articles 18 à 41. Profond déséquilibre. En outre, même si la Loi affirme un caractère prépondérant, pas moins de soixante-neuf (69) lois ont des dispositions dérogatoires qui ont préséance sur la Loi d'accès. (Source : Doray & Charrette, *Accès à l'information*).

En matière de restrictions, il faut revenir à la formulation des articles de la Loi. Le principe veut que l'interprétation soit restrictive. Or, il faut lire certaines décisions de la Commission en révision pour comprendre combien la « lecture » d'un document devient d'une rare complexité. Déterminer si un document est un avis, une recommandation, un document administratif, devient un chemin de Damas. On analyse chaque paragraphe, chaque ligne. Caviarder un document est devenu un art pratiqué allègrement par les responsables de l'accès. Je reviendrai d'ailleurs sur certaines pratiques.

Je disais : revenir à la formulation des articles. La majorité des articles liés aux restrictions à la Loi indique au responsable de l'accès qu'il peut refuser la communication d'un document. C'est le cas des articles 18 à 22, 27, 30 à 32, 35 à 41. Il a donc une latitude, une marge de manœuvre.

Quatre (4) articles indiquent qu'il ne peut divulguer un document sans par exemple consulter un tiers ou poser une autre action.

Il n'y a finalement que quatre (4) articles – les articles 25, 28, 29 et 29.1 – qui indique au responsable de l'accès qu'il doit refuser la divulgation de documents et ces articles concernent principalement les enquêtes pouvant mener à des poursuites judiciaires.

Notez qu'une fois l'enquête terminée, les poursuites enclenchées, la restriction peut s'interpréter différemment même si demeure l'obstacle d'une divulgation susceptible d'identifier des méthodes d'enquête. Encore faut-il qu'on est l'honnêteté de nous informer que l'enquête est terminée ! J'ai de multiples cas d'enquêtes administratives qui durent depuis....10 ans, 15 ans....eh oui.... Un demandeur n'a aucun moyen de prouver le contraire.

Il est donc clair que la Loi laisse au responsable de l'accès une discrétion pour divulguer des documents et permet donc cette interprétation restrictive qui est l'esprit de la Loi. Or, la réalité est toute autre. Les articles sont interprétés de manière large, toute négociation est impossible et l'envoi en révision est quasi systématique.

Pourquoi ? Sous le couvert de la confidentialité, un responsable de l'accès m'a déjà confié : « *C'est ce que l'on m'a dit de vous répondre. Allez en révision et vous avez de très bonnes chances de l'emporter.* ». Qui est ce « on » ? Faut-il avoir la tête à Papineau pour comprendre que le politique contamine l'esprit de la Loi ?

En principe, il doit y avoir un mur de Chine entre les responsables de l'accès et le politique. Or, ce mur est en papier de soie. Des réunions régulières ont lieu pour faire le point sur les demandes d'accès en cours, on identifie les demandeurs notamment les journalistes.

J'attire votre attention sur ce point : les demandes des journalistes. Le principe de la Loi est clair : « toute personne a droit d'accès aux documents d'un organisme public ». C'est l'article 9 qui édicte cette « règle capitale » (dixit Doray Charrette)

Or, les journalistes *de facto* font l'objet d'un traitement spécial. L'émission *Enquête* a illustré ce point avec le cas du Ministère des Transports qui refuse de communiquer, en demande d'accès, les noms des membres des comités de sélection aux journalistes mais les divulgue allègrement aux firmes d'ingénieurs qui font la même demande. En regard des révélations de la Commission Charbonneau, je pose la question : la Loi d'accès à l'information a-t-elle été instrumentalisée dans ce cas pour favoriser la collusion ?

Et que dire de de la créativité juridique d'Hydro-Québec : pendant plus de trois (3) ans, les journalistes n'avaient pas le droit d'aller en révision devant la Commission d'accès sans avoir un avocat pour les représenter...il a fallu l'intervention d'un tribunal supérieur pour clore cette saga....saga qui n'aurait jamais dû exister sans la complaisance de commissaires rapides à entériner la thèse de l'organisme. Je signale à cet égard l'appui corporatiste du Barreau à la thèse d'Hydro-Québec : ce dernier a été atteint d'une myopie soudaine en matière d'intérêt public et de bien commun.

Pour revenir à l'inexistante confidentialité des demandes, dans un dossier, c'est le responsable des communications qui m'a appelé pour avoir des précisions sur ma demande. Exprimant ma surprise devant cette ingérence, il m'a répondu avec légèreté : « *vous savez, on relève tous du même patron* ». Et foin de la confidentialité des demandes....

Que dire maintenant de cette interprétation restrictive ? Je pourrais vous donner de multiples exemples d'abus en ce domaine.

Depuis peu, le secret professionnel sert à toutes les sauces. On ajoute le nom d'un avocat sur une liste de distribution de documents ou encore comme membre d'un comité même s'il n'a aucune fonction de conseil et par la suite on invoque le secret professionnel pour empêcher la divulgation de ces documents.

Un cas retient mon attention et illustre en outre comment la Loi d'accès semble vivre dans un monde fermé sur lui-même qui fait fi des pressions pour une plus grande transparence.

Les articles 21 et suivants concernent les renseignements ayant des incidences sur l'économie. Je soupçonne les organismes d'État en particulier les sociétés d'État d'avoir des modèles tout fait de réponses, du copier-coller quoi de toutes ces dispositions. On invoque la concurrence, les secrets commerciaux, industriels, etc.

Dans le cadre d'une enquête sur les redevances que doivent payer les compagnies minières afin de restaurer les sites miniers contaminés, je fais une demande d'accès au Ministère des Ressources naturelles afin d'obtenir tout document nous permettant de connaître l'état des paiements de ces redevances par une ou plusieurs minières. La réponse coule de source : tout m'est refusé.

Or, l'une des sociétés minières qui nous intéressait est cotée en Bourse. Vous devez savoir qu'il y a pour les sociétés cotées en Bourse un régime très strict de divulgation de l'information destinée aux actionnaires. Ces règles ont été édictées par les autorités réglementaires au Québec, au Canada, aux États-Unis. Or, la divulgation de créances dues en matière environnementale fait partie de la divulgation obligatoire dans une note aux états financiers. Alors que le Ministère des Ressources naturelles invoquait les restrictions à la Loi pour nous refuser la divulgation des documents, nous obtenions l'information sous un autre régime de divulgation...N'est-ce pas ironique !

La Loi d'accès – même si elle se veut une Loi horizontale – n'est pas un vase clos. La façon dont on l'applique est archaïque. Il faut en outre revoir dans les autres Lois, les dispositions qui nuisent à la transparence. Par exemple, la Loi des cités et villes permet aux municipalités de tenir des séances extraordinaires du conseil auxquelles sont conviées quelques élus et sans que la population en soit informée. J'ai vu une ville convoquer une de ces séances à 23 :50 la nuit pour adopter des changements au zonage dont nous n'avons appris l'existence qu'un an plus tard !

Par ailleurs, il est impérieux d'introduire à nouveau la notion d'intérêt public dans la Loi et ce critère d'application devrait avoir une place prépondérante.

B – Des pratiques qui nuisent au repérage des documents

L'exemple des séances extraordinaires du conseil n'est qu'un exemple parmi d'autres de dispositions dans des lois spécifiques qui viennent contredire la présumée prépondérance de la Loi d'accès. Il y a aussi de multiples pratiques qui nuisent au repérage des documents. Nous avons reçu à l'émission *Enquête* de nombreux témoignages faisant état

- de camouflage de documents (changement de titre, titre du document n'ayant rien à voir avec son sujet, classement qui ne permet pas son repérage)
- de nettoyage des dossiers (pratique de « passer dans les dossiers » afin de retirer des documents)
- d'utilisation abusive des calendriers de conservation des documents afin de pouvoir rapidement détruire des documents invoquant le manque de capacité de stockageallez dire cela à Google !!!!
- on cache des documents de nature administrative qui autrement seraient accessibles dans les dossiers personnels protégés par protection des renseignements personnels. Les dossiers médicaux, les dossiers patients, les dossiers de la DPJ servent ainsi de paravent pour empêcher la divulgation de documents.
- etc.

Dans son rapport *Information et liberté* (p. 15), la Commission écrivait en 1981 « *il ne faut pas sous-estimer les forces passives qui s'opposent à la publication et à la diffusion des documents détenus par les organismes publics* »; j'ajouterais : *les forces actives* qui n'hésitent à plonger dans la plus totale illégalité en toute impunité pour ce faire.

L'article 16 de la Loi stipule que l'organisme doit classer ses documents, avoir un plan de classement auquel toute personne peut avoir accès. Cet article est totalement inadéquat dans nos sociétés numériques. Il faut en effet obliger les organismes à numériser sous un format interrogeable tous leurs documents administratifs. Et ne me dites pas que cela est impossible...à nouveau, parlez-en à Google !!!!

Cet article 16 est tellement inadéquat qu'il pave la voie à ce que des organismes qualifient d'abusives des demandes prétextant un volume trop grand de documents et des priorités budgétaires qui sont ailleurs. Cet argument a été plaidé sans rire par l'avocat de l'organisme qui avait été lui-même avocat dans une cause impliquant plus de quatre-vingt (80) caisses de documents ! Il a malheureusement gagné auprès de la commissaire en révision et j'ai été déboutée. Nulle part la commissaire n'a estimé que l'organisme n'avait pas rempli son devoir de rendre accessible ses documents.

Faut-il rappeler que la Loi d'accès est d'ordre public et que les organismes assujettis ont l'obligation de l'appliquer ?

L'article 137.1 est d'ailleurs en train de devenir la justification de plusieurs organismes pour refuser de répondre aux demandes d'accès. Il y a lieu de revoir cet article, de le baliser. Récemment, les étudiants de McGill se sont fait servir cette médecine puisque l'université cherche à les faire déclarer « *demandeur quérulent* » et à les interdire de formuler toute nouvelle demande d'accès. Va-t-on en venir à limiter le nombre de demandes que peut formuler un demandeur ? 1 demande, 2 demandes par mois ? par année ? Cette Loi importe de plus en plus d'arguments qui contribuent à en torpiller l'esprit...il y a lieu de semoncer les organismes qui utilisent ces tactiques, encore faut-il qu'on les surveille...j'y reviendrai plus loin.

C – Des organismes publics...qui n'en sont pas aux yeux de la Loi

Les articles 3 et suivants de la Loi définissent ce qu'est un organisme public assujetti à la Loi. Or, en la matière, nous assistons à une créativité juridique certaine de la part de l'État et ce à tous les niveaux.

Les irritants sont nombreux. Récemment, le gouvernement du Parti québécois a aboli la SOGIQUE. Cette société n'était pas assujettie à la Loi d'accès et pourtant gérait des centaines de millions de contrats informatiques pour le compte du Ministère de la Santé et des Services sociaux. Cette décision de créer ainsi une Société hors de l'orbite de la Loi d'accès a été une décision gouvernementale. Il n'y a pas eu de protestation à ce que je sache !

Autre exemple : l'organisme Mise sur toi créé et financé par Loto-Québec n'est pas assujetti à la Loi d'accès. Va-t-on assister à la multiplication par les ministères et organismes de sociétés privées, d'OSBL, fondation, fiducie, sociétés en commandites et autres fruits de l'imagination de nos architectes de l'État ?

Que dire de la mode des PPP...encore ici, des organismes qui ne sont pas assujettis à la Loi d'accès. Ou encore des Centres de coordination dans le secteur des garderies, un programme financé à plein par l'État ? Que dire enfin de tous ces stratagèmes mis en place par les municipalités pour que la gestion de pans entiers de leurs activités échappe à la Loi d'accès. Je pense à tous ses organismes sans but lucratif, ces fameux OSBL, qui gèrent arénas, amphithéâtres, etc. Les municipalités sont des créatures du gouvernement (j'ai déjà parlé de certaines lacunes de la Loi sur les cités et villes en matière de transparence) et celui-ci leur permet de soustraire certaines de leurs activités aux règles de la transparence. Quand je dis que l'esprit de la Loi est torpillé, en voilà des exemples.

Il y a quelques années, devant les frustrations engendrées par la multiplication de créations de sociétés paramunicipales, on a resserré la Loi. Il faut qu'elle soit à nouveau resserré et les critères d'assujettissement renforcés.

L'État est de plus en plus multiforme, son implication dans la Société est toujours aussi importante, la Loi doit s'adapter et évoluer non dans le sens d'une moins grande transparence mais tout son contraire. Il faut envoyer un message clair.

D – Un processus décisionnel trop « discret » et pour trop longtemps; la question des délais

Je cite à nouveau le rapport *Information et liberté* (p. 47) : « la décision prise, tous ces éléments [les éléments de la prise d'une décision] doivent devenir publics et permettre aux citoyens de juger l'action gouvernementale ».

La divulgation du processus décisionnel est l'élément-clé de la Loi d'accès. Connaître les faits pour en comprendre le sens et l'analyser. Le processus décisionnel doit être public afin de ne pas donner un sens creux au mot « imputabilité ». Si je comprends la nécessité du secret, ainsi que celle de préserver la franchise et la liberté des débats dans les instances politiques, je crois qu'au fil du temps, on a dénaturé les moyens qui les préservaient au point où aujourd'hui, on peut même se demander comment les historiens pourront un jour faire leur travail !

D'abord, la préservation de la franchise et de la liberté des débats ne doit pas empêcher la divulgation des procès-verbaux d'un conseil d'administration de société ou d'organismes public; elle ne doit pas empêcher non plus la divulgation des sommaires décisionnels. Il suffit de préserver l'anonymat des personnes qui se sont prononcées mais de donner accès à l'entièreté des débats. Ainsi, les procès-verbaux des conseils d'administration de toute société d'État – hormis les noms des personnes – devraient être divulgués...quitte à préciser un délai pour ce faire (je reviendrai plus loin sur la question des délais). Il en est de même des sommaires décisionnels du Conseil des ministres. Aussi, les procès-verbaux des comités, commissions, etc.

Les administrateurs des sociétés d'état privilégient de l'immunité prévue aux lois constitutives des sociétés. Tout membre du gouvernement, tout fonctionnaire bénéficie aussi de l'immunité dans le cadre de ses fonctions. Il n'y a aucune raison à ne pas rendre public des délibérations notamment lorsque la décision est prise. La Loi est à revoir et le critère de la « décision prise » devrait avoir un caractère prédominant.

Je comprends que des délais peuvent s'appliquer avant une divulgation de documents dits sensibles. La Loi en prévoit plusieurs de ces délais, sans qu'on puisse toujours juger aujourd'hui de leur pertinence, le critère devant être qu'une fois une décision prise, tous les documents reliés à cette décision devraient être rendus publics.

Voici un sommaire des délais prévus à la Loi : cinq (5) ans pour les analyses (art. 39); dix (10) ans pour les études préparées en vue de l'imposition d'une taxe, tarif ou redevance (art. 27 par. 2), les projets de texte législatif ou réglementaire (art. 36) et les avis ou recommandations (art. 37); quinze (15) ans pour les mémoires de délibérations (art. 35); vingt-cinq (25) ans pour les décisions ou décrets du Conseil exécutif ou du Conseil du Trésor (art. 30) et plusieurs documents du Conseil exécutif, Conseil du trésor et comité ministériel (art. 33).

L'existence de l'article 30 est en soi est une aberration. Cet article rend illusoire toute reddition de compte et toute imputabilité aux plus hauts niveaux de l'Administration. Il est même interdit, en audience devant la Commission, de poser des questions qui pourraient amener le témoin du gouvernement à confirmer la seule existence d'un document ! Allo la transparence ! (note : situation vécue lors d'une demande d'accès relative à des documents liés aux orphelins de Duplessis).

Que dire par ailleurs de l'article 34 qui rend inaccessible les documents d'un membre de l'Assemblée nationale sans prévoir aucun délai pour rendre accessible ces documents pourtant préparés dans l'exercice des fonctions de ces personnes ? *Ad infinitum* ? Pour l'éternité ? Comment les historiens du futur (et actuels) pourront-ils faire leur travail ?

Outre que le délai de vingt-cinq (25) est trop long – je rappelle que la Commission de 1981 recommandait un délai de vingt ans (20) pour certains documents - il y a lieu de revoir la panoplie de tous ces délais. La divulgation des documents devrait avoir préséance et le critère de la décision prise devrait être prépondérant. Les métafiches du Conseil exécutif devraient être disponibles aussitôt la décision prise ou encore dans un délai raisonnable. Il y a là un « chantier » à ouvrir parmi beaucoup d'autres si l'on veut redonner à la Loi sa pleine force !

E – Les délais de traitement des demandes : des abus et des stratagèmes

Les délais de traitement des demandes sont des irritants majeurs. Tout d'abord, disons-le clairement, le délai de vingt (20) jours prévu par la Loi est une illusion. Systématiquement, tous les organismes invoquent le délai additionnel de 10 (10) jours que leur permet la Loi. Notre demande n'est pas aussitôt reçue que la lettre-type de demande du délai additionnel arrive sur notre bureaux....Bon, disons que nous nous en accommodons...

Par expérience, je peux dire que la grande majorité des organismes s'applique à respecter le délai de trente (30) jours hormis certains organismes très délinquants. Un abus commence à se dessiner avec les dispositions permettant de « consulter les tiers ». Un organisme, pour ne pas le nommer Hydro-Québec, a invoqué qu'il devait consulter les tiers dans une demande visant la divulgation de ses contrats. Tout d'abord, comment se fait-il qu'un organisme comme Hydro-Québec ne divulgue pas sur une base proactive tous ses contrats est un mystère pour moi – je reviendrai plus loin sur la divulgation proactive – mais le voilà qu'il invoque qu'il devra consulter chacun des récipiendaires de contrat pour évaluer leur acceptation à la divulgation ! La Loi est malade....dans ce dossier, la Commission d'accès n'a pas été dupe (j'étais alors en révision à la suite du refus initial de l'organisme) et Hydro-Québec a dû reculer sur cet abus d'utilisation de la consultation des tiers. Parenthèse : il a fallu d'ailleurs plusieurs mois aux parlementaires pour obtenir une liste partielle de contrats dans un format totalement inutilisable d'ailleurs...

Ce qui pose problème est très certainement les délais de traitement des demandes de révision par la Commission d'accès à l'information : selon mon expérience, cela prend minimalement, deux (2) ans ou 24 mois et pour avoir une décision, cela peut aller jusqu'à quatre (4) ou cinq (5) ans...Cela est inacceptable. Cela demande une ténacité, une persistance, une détermination assez extraordinaire, vous le conviendrez. Cela démontre aussi comment le processus s'est judiciairisé au fil du temps au détriment encore une fois de l'esprit de la Loi. La Commission doit revoir sa manière de fonctionner. Je propose quelques pistes plus loin.

F – Une reddition de compte déficiente; des organismes qui en mènent large et qui rit littéralement de la Commission; une Commission sans dents, devant vivre avec des mandats qui peuvent être conflictuels

En principe, la Commission d'accès a le mandat de faire appliquer la Loi et de surveiller les organismes. Elle peut aussi faire de sa propre initiative des enquêtes – ou lors de réception de plaintes (extrêmement rares dois-je le souligner !) et en principe devrait demander aux organismes une reddition de compte.

La Commission ne fait peur à personne ! La FPJQ publie depuis quelques années une liste noire des organismes dont le comportement en matière d'accès laisse fortement à désirer. La Commission n'est jamais intervenue pour demander des comptes à ces organismes.

Contrairement au Commissaire à l'information (fédéral), elle n'intervient pas en cours de traitement d'une demande d'accès s'il y a plainte. Elle n'a de l'aveu même d'un membre de son personnel, pas suffisamment de ressources (matérielles, humaines). On ne peut compter sur la Commission pour policer les organismes !

Manque de volonté ? Manque de moyens ? Difficulté à concilier les deux volets d'action de la Commission : le volet « Accès à l'information », le volet « Protection des renseignements personnels » ? Je pose la question parce que l'accent mis – et avec raison sans nul doute sur la protection des renseignements personnels amène la Commission à négliger le volet « Accès à l'information »

G – Faut-il scinder la Loi et par là-même la Commission en deux ? Une Loi « Accès à l'information », une Loi « Protection des renseignements personnels »

La Commission de 1981 avait invoqué des raisons de doublons et de cohérence pour réunir les fonctions : Accès à l'information et Protection des renseignements personnels. Au XXIe siècle, y a-t-il lieu de revoir cette façon de voir les choses ? Au fédéral, il y a deux Lois et deux organismes. Un Commissaire à l'information est très efficace pour intervenir quant à l'application de la Loi d'accès fédéral. Ce qui est loin d'être le cas au Québec.

Scinder la Loi permettrait sans nul doute de raccourcir les délais de traitement des demandes de révision. Une analyse sommaire des décisions rendues par la Commission montre la prédominance des demandes de révision ayant trait aux renseignements personnels. Ce qui ralentit d'autant le traitement des demandes de révision en matière d'accès.

En séparant les deux fonctions, la Commission d'accès à l'information pourrait surveiller plus adéquatement les organismes assujettis à la Loi sans se préoccuper de son volet « négociation avec les organismes » en matière de renseignements personnels. Dans les faits, actuellement, la Commission est en « relation d'affaires » avec les organismes en matière de protection des renseignements personnels et de l'autre côté, elle devrait les surveiller et leur demander une reddition de comptes.

La timidité de la Commission me sidère d'ailleurs en matière. Pourquoi cette pusillanimité ? La Commission elle-même n'est pas très transparente. Un exemple récent l'illustre. La Commission a pris l'initiative de faire une inspection quant au respect du Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels. Elle indique avoir expédié des lettres à plusieurs organismes et fait des recommandations à plusieurs d'entre eux. Ces lettres ne sont pas divulguées. Je présume que nous devons pour en savoir plus faire une demande d'accès à la Commission pour obtenir ces documents !!!! Je suis certaine que les organismes sont morts de peur !!!!

Ce qui m'amène à mon dernier point : la responsabilité des organismes et le rôle des responsables de l'accès à l'information.

H – Des organismes qui devraient avoir une politique de divulgation proactive, une Commission qui devrait les surveiller de près; des responsables de l'accès qui devraient se mettre au diapason de l'esprit de la Loi; questions sur le gouvernement ouvert

L'article 16.1 encadre la diffusion sur Internet des documents ou renseignements accessibles en vertu de la Loi. Son application semble pour le moins limitée.

Je prendrai l'exemple fédéral (qui est loin d'être parfait en matière d'accès à l'information, rappelons-le) : sur leur site Internet, les organismes doivent publier toutes les demandes d'accès reçus par mois. Il y a généralement un délai d'un (1) mois entre la fin du traitement d'une demande et la mise sur le site Internet. Il est facile alors – en dehors des règles de délais de traitement des demandes d'accès – d'obtenir les documents ainsi divulgués. Rien de tel au Québec.

Les organismes devraient inclure nécessairement dans leurs rapports annuels des données sur l'accès à l'information. Ce n'est pas fait de manière systématique et les données en matière de renseignements personnels y sont assimilées. Ce qui engendre de la confusion sur la gestion des demandes d'accès à l'information.

Les organismes fédéraux ont des obligations de divulgation proactive qui n'existent pas au Québec. Si on veut parler de gouvernement ouvert, on pourrait déjà commencer par là. Rien de tel au Québec. Ainsi, contrats, frais de représentation, honoraires sont rapidement accessibles quoique ce ne soit pas dans un format utilisable dans l'immédiateté. Le Québec devrait s'en inspirer.

Le rôle des responsables de l'accès aux documents devrait être renforcé tout comme leur indépendance. Je prends pour exemple l'article 42. Le paragraphe 2 indique que lorsque la demande n'est pas assez précise ou lorsqu'une personne le requiert, le responsable doit prêter assistance à un demandeur. Il faut revoir cet article et rendre obligatoire et proactif le devoir d'assistance du responsable de l'accès.

Je prendrai à nouveau l'exemple du fédéral, nos demandes d'accès sont acheminées à un analyste dont le nom et les coordonnées apparaissent sur la réponse – ce qui n'est pas le cas au Québec. Cette personne entre en contact avec nous que ce soit pour préciser notre demande, discuter de la suite des choses, des délais (ils peuvent être très longs au fédéral...), etc. Malgré les lacunes, cet aspect proactif du travail du responsable est à souligner. Je vous mets au défi de tenter de rejoindre le responsable de l'accès d'un organisme pour discuter amicalement de votre demande d'accès !!!

L'indépendance des responsables de l'accès aux documents devrait être blindée. Actuellement, bon nombre de responsables font partie à part entière de la machine administrative : certains y sont des responsables des communications dont le travail consiste notamment à protéger l'image publique de leur organisme; d'autres sont des adjoints aux sous-ministres ou même des dirigeants d'organismes, dont l'imputabilité pourrait être remise en cause par l'accès à certains documents. Sans qu'ils soient de mauvaise foi, plusieurs n'ont tout simplement pas l'indépendance requise pour exercer leurs responsabilités en toute sérénité.

CONCLUSION : Est-on prêt pour un gouvernement ouvert ?

Affirmer que l'esprit de la Loi d'accès à l'information est quotidiennement torpillé me semble une réalité. Il est vrai que nous avons l'impression, à lire des nouvelles dont le substrum est une demande d'accès à l'information, que tout va bien dans le meilleur des mondes.

Tout n'est pas noir mais il y a lieu de s'inquiéter des dérives et des dérapages ainsi que des stratagèmes utilisés.

La culture de la discrétion souvent à outrance et à mon sens abusive est omniprésente. Déjà, en 1981, la Commission écrivait (p. 10) : « *L'esprit qui anime [la fonction publique] et préside à la gestion des documents publics devra changer* ». Force est de constater qu'il y a pas mal de chemin à parcourir encore.

Dans un tel contexte, vouloir instaurer un « gouvernement ouvert » m'apparaît un utopisme charmant mais totalement déconnecté de la réalité, la charrue avant les bœufs ! Une illusion qui met réellement en péril un des fondements de la démocratie : l'information, la connaissance.

L'exemple récent où des données du Conseil du Trésor ont été manipulées avant d'être placées sur le site Internet – on a parlé de « désinformation numérique » - est un exemple des risques qui nous menacent si l'on veut agir trop vite. Je veux croire à la bonne foi, mais je suis aussi pragmatique et réaliste. Soyez-le aussi et affrontez la réalité des choses en toute connaissance de cause.