



Trois recommandations pour un gouvernement plus ouvert

Jean-Hugues Roy, professeur
École des médias, UQAM

30 mars 2013

Mémoire

Présenté à :

L'Assemblée nationale du Québec
Commission des institutions
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3e étage, Bureau 3.27
Québec (Québec) G1A 1A3
ci@assnat.qc.ca

Dans le cadre de :

La Consultation générale sur le rapport
Technologies et vie privée à l'heure des choix de société

Par :

Jean-Hugues Roy
professeur
École des médias
Université du Québec à Montréal (UQAM)
C.P. 8888, Succursale Centre-ville
Montréal, Québec
H3C 3P8
roy.jean-hugues@uqam.ca

Aux membres de la Commission,

Je suis professeur au programme de journalisme de l'École des médias de l'Université du Québec à Montréal. J'y suis depuis 2011 après une carrière de près de 25 ans comme journaliste dans différents médias, notamment la télévision de Radio-Canada.

Avant de choisir le journalisme, je me destinais à la géomatique. Ainsi, durant mes années de formation au cégep et à l'université, j'ai appris différents langages de programmation. Bien qu'ils soient aujourd'hui complètement dépassés, ils m'ont donné une base en informatique et des réflexes de bidouilleur qui m'ont servi tout au long de ma vie de reporter.

Mon mémoire sera court. Notez qu'il n'engage que moi, et non l'École des médias ni l'UQAM.

Il contient trois recommandations bien précises qui complètent celles qui sont contenues dans les mémoires présentés, notamment, par **Québec ouvert** et par la **Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ)**.

RECOMMANDATION 1

Abroger l'article 15 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, sinon le préciser afin de faciliter l'accès à des bases de données d'organismes publics.

J'appuie avec enthousiasme le principe d'un **gouvernement ouvert** par le biais d'une plus grande diffusion de **données ouvertes** par l'État québécois et par les organismes publics à qui s'adresse la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après, la « *Loi* »).

Le rapport *Technologies et vie privée à l'heure des choix de société* plaide en ce sens dans sa recommandation #13 : « La Commission recommande que les organismes publics soient assujettis à un régime élargi d'ouverture des données publiques qui permette l'accès libre à l'ensemble de l'information gouvernementale utile aux citoyens. »

Certaines organisations qui présentent également un mémoire à la Commission, comme Québec ouvert et la FPJQ, ont fait des recommandations plus précises sur les façons d'opérationnaliser ce principe de « gouvernement ouvert ».

Mais tous ces vœux resteront pieux tant et aussi longtemps qu'un **obstacle fondamental** restera inscrit dans la *Loi*. Pour comprendre cet obstacle, permettez-moi de vous raconter une anecdote.

Elle commence en 2001. Je couvrais à l'époque les élections municipales de Laval pour les nouvelles régionales de la télévision de Radio-Canada. Il y avait encore une opposition à l'île Jésus. Elle comptait trois représentants sur 21 au conseil municipal. Le chef de ce parti d'opposition avait mené une campagne vigoureuse, mais le jour du scrutin, tous ses candidats ont été battus. Le conseil était, pour la première fois, entièrement constitué de membres de l'équipe du maire Gilles Vaillancourt. Si la réélection de ce dernier ne faisait aucun doute, j'avais cependant été très étonné de constater qu'il réussisse à rayer de la carte toute opposition.

Dans les mois qui ont suivi, j'ai cherché à comprendre les mécanismes de la politique municipale lavalloise. J'ai notamment parlé à des personnes qui connaissaient bien les systèmes informatiques utilisés par la municipalité. Ces sources m'ont indiqué qu'une base de données, le « fichier des fournisseurs », s'avérait beaucoup plus riche en renseignements et une représentation plus fidèle des dépenses de la municipalité qu'une liste de contrats ou que les résolutions adoptées par le Conseil. Il s'agissait en effet de la base de données des chèques émis par la Ville à l'ensemble de ses fournisseurs.

Pour obtenir cette base de données, j'ai donc fait une demande d'accès à l'information à la Ville de Laval en octobre 2003. Je demandais la base de données sous forme électronique, sur support CD-ROM. J'étais même prêt à me rendre aux bureaux de la Ville pour la charger moi-même sur mon ordinateur ou sur un disque rigide externe dans un format qui serait facile à utiliser par la suite avec Excel ou FileMaker.

Ma demande a cependant été refusée. On m'a répondu qu'on ne pouvait m'en donner que des extraits sur papier. J'ai contesté

le refus de la Ville en faisant une demande de révision.

Peine perdue. Le commissaire Michel Laporte m'a débouté. Pour répondre à ma demande, la Ville a allégué qu'elle devait « créer une vingtaine de fichiers externes ». Elle a invoqué l'article 15 de la *Loi* pour justifier son refus. Le commissaire lui a donné raison, comme vous pouvez le lire dans la décision rendue en avril 2004 par la Commission d'accès à l'information (dossier 01 20 05 accessible ici : www.cai.gouv.qc.ca/documents/CAI_DSJ_012005av.pdf).

L'article 15 dit ceci :

« Le droit d'accès ne porte que sur les documents dont la communication ne requiert ni calcul, ni comparaison de renseignements. »

Cet article existe pour empêcher les citoyens d'abuser et de demander aux organismes publics de **créer de nouveaux documents** à partir de ceux qu'ils détiennent, par calcul ou comparaison de renseignements.

Mais ce que je demandais exigeait la simple exportation d'une base de données. La Ville de Laval utilise le système Oracle. Il est facile, dans ce système, d'exporter en tout ou en partie une base de données dans un format ouvert (comme .csv, par exemple).

La Ville de Laval s'est appuyée sur l'article 15 pour refuser d'exporter sa base de données en assimilant cette exportation à la création d'un nouveau document! Incroyable, mais vrai.

Ma collègue Linda Gyulai, de *The Gazette*, s'est heurtée au même obstacle. Elle a poursuivi sa cause plus loin que moi, cependant. Elle avait demandé la base de données du rôle d'évaluation de la Ville de Montréal en 2002. En appel d'une décision de la CAI devant la Cour du Québec [*Gyulai c. Montréal (Ville de)*, 2007 QCCQ 2225], le juge Henri Richard a confirmé que :

« La *Loi* ne permet pas à une personne d'obtenir des outils informatiques qui n'existent pas et qui nécessiteraient une création ou une conception, aussi facile puisse-t-elle être. »

À l'expérience, donc, la *Loi* permet aux organismes publics de se réfugier derrière l'article 15 pour refuser d'exporter les bases de données qui seraient trop sensibles.

Il ne faut pas se leurrer. Les portails de données ouvertes (comme donnees.gouv.qc.ca ou donnees.ville.montreal.qc.ca ou donnees.ville.quebec.qc.ca) ne contiennent que des données « bon enfant » : des polygones des MRC, des arrondissements; l'achalandage des pistes cyclables; les horaires du transport en commun; la localisation des arbres, des lieux de culte; etc.

On attendra en vain des données plus consistantes tant qu'on permettra aux organismes publics de refuser d'en permettre l'accès grâce à l'article 15.

Toute donnée publique (hormis les renseignements personnels déjà protégés par la *Loi*) contenue dans une base de données gérée par ou au nom d'un organisme public devrait être divulguée dans un format ouvert à tout citoyen qui en demande l'accès en tout ou en partie.

La notion de « base de données gérée par ou au nom d'un organisme public » conduit à ma seconde recommandation.

RECOMMANDATION 2

Déclarer « organisme public » le Système électronique d'appel d'offres (SÉAO).

Depuis une dizaine d'années, les organismes publics du Québec gèrent tout ce qui entoure leurs contrats publics (publication des appels d'offres, des avis d'attribution, etc.) au moyen d'un **système électronique d'appel d'offres (SÉAO)**. Ils n'ont pas le choix. L'utilisation du SÉAO est obligatoire en vertu du décret 493-2004. Cette obligation, pour le volet publication de l'appel d'offres à tout le moins, est aussi inscrite à l'article 11 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Le SÉAO se décrit lui-même en ces termes :

« rassemble les différents avis de marchés publics provenant de la plupart des organismes publics du Québec, soit les ministères et organismes publics de l'administration gouvernementale, les organismes du réseau

de l'éducation, les organismes du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que les municipalités et les autres organismes municipaux. Ces organismes sont tenus d'utiliser le SÉAO pour la publication de leurs avis, la distribution de leurs documents d'appel d'offres et la publication des renseignements de leurs contrats ».

Cela veut dire que depuis 10 ans, une seule et même base de données contient des renseignements sur tous les contrats publics octroyés au Québec. C'est formidable!

J'ai demandé au SÉAO si je pouvais l'obtenir afin de l'utiliser à l'automne 2013 pour un cours dans lequel j'initie les étudiants au journalisme de données. La réponse a été **non**.

C'est que le SÉAO n'est pas une base de données publique. Ce système est en fait issu d'un **partenariat public-privé** entre, d'une part, le Secrétariat du Conseil du Trésor et, d'autre part, CGI et Transcontinental.

«[Le SÉAO] est la propriété de CGI» peut-on lire à l'article 1.8 de ses conditions d'utilisation. Il est bien entendu question, ici, du système lui-même, du contenant. Mais la propriété du contenu, des données, semble elle aussi échapper au public si on en croit l'article 4 de ces mêmes conditions d'utilisation :

« Le droit d'auteur sur le contenu de ce site [...] appartient à CGI et Médias Transcontinental. »

Toujours à l'article 4, le SÉAO promet que « l'accès aux données publiées sur ce site, [...] peut être rendu disponible à tout organisme luttant contre la corruption, l'évasion fiscale ou le travail au noir [...]. » Voilà qui est louable, mais le verbe actif, dans la phrase qui précède, est « peut ».

L'État peut avoir eu ses raisons d'externaliser la gestion des avis publics. Mais il semble en avoir malencontreusement privatisé au passage le contenu.

Je recommande que le gouvernement affirme, par décret, le caractère public du SÉAO et qu'il l'assujettisse à la *Loi sur l'accès des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

Le caractère public des données qu'il contient ne me paraît faire aucun doute. On peut présumer qu'un accès ouvert au contenu du SÉAO aurait permis, dès sa mise sur pied en 2004, de relever des « patterns » dans l'attribution des contrats dans certaines municipalités, par exemple, patterns de partage dont il a été largement question à la Commission Charbonneau.

Enfin, une fois que l'accès aux bases de données publiques sera facilité, il faudrait s'assurer d'une chose (et c'est ma dernière recommandation).

RECOMMANDATION 3

Rendre gratuit l'accès aux données publiques contenues dans les bases de données publiques.

Cela semble une évidence. Les données téléchargeables en ce moment à partir des portails de données ouvertes le sont sans frais.

Pourtant, pour accéder à d'autres données publiques, des montants prohibitifs sont exigés. Je vous donne un exemple.

Le ministère des Ressources naturelles dispose d'une base de données de tous les travaux pétroliers et gaziers effectués dans l'histoire du Québec (forages, travaux géologiques ou géophysiques). Il s'agit du **Système d'information géoscientifique pétrolier et gazier (SIGPEG)**.

Un site web permet de consulter la base de données (sigpeg.mrnf.gouv.qc.ca), mais si on souhaite avoir sur son ordinateur toute la base de données des forages afin de faire des recoupements, des regroupements, des cartes ou d'autres infos qui ne sont pas offertes par le ministère. En somme, si on veut avoir une vue d'ensemble de l'histoire pétrolière et gazière du Québec, il faut sortir son chéquier (voir captures d'écran à la page suivante).



Tarification des produits

du Saint-Laurent	Geo-III	1598,00 \$	SIGPEG via Internet
Base de données des puits forés pour l'ensemble du Québec	Access	1598,00 \$	

La base de données coûte près de 1 600 dollars. C'est peu de choses pour une entreprise pétrolière ou gazière. Mais c'est un montant prohibitif pour le citoyen qui veut en savoir plus sur l'industrie.

Pourquoi payer 1 600 \$ pour :

- un **document** (une base de données est un document)
- **numérique** (il ne s'agit pas de faire des photocopies pendant des heures, ici, mais d'exporter des « 1 » et des « 0 »)
- **public?**

En résumé, je compte sur votre volonté politique et votre leadership pour :

- changer la *Loi* afin de faciliter l'accès aux bases de données publiques;
- étendre la portée de la loi aux bases de données privées contenant des données publiques (comme le SÉAO);
- éliminer les coûts d'accès aux données publiques qui sont sous format numérique.

En somme, je compte sur vous pour dissoudre encore un peu plus la culture du secret qui prévaut dans l'appareil d'État et doter le Québec d'un gouvernement résolument ouvert.

Merci.