

MÉMOIRE DE L'UMQ

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS DANS LE
CADRE DES CONSULTATIONS GÉNÉRALES ET AUDITIONS
PUBLIQUES SUR LE DOCUMENT D'ORIENTATIONS
GOUVERNEMENTALES INTITULÉ :

*« POUR UN GOUVERNEMENT PLUS TRANSPARENT, DANS LE
RESPECT DU DROIT À LA VIE PRIVÉE ET LA PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS PERSONNELS »*

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	2
1. MISE EN CONTEXTE.....	3
2. ASSUJETTISSEMENT DES MUNICIPALITÉS À UNE DIFFUSION PROACTIVE OBLIGATOIRE DES DOCUMENTS	5
3. DES MESURES ALTERNATIVES ADAPTÉES AU MILIEU	9
4. CONCLUSION.....	10

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Depuis sa fondation en 1919, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élues et élus municipaux. Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de son bulletin électronique quotidien Carrefour Municipal, de ses infoexpress, de son magazine URBA et de ses Assises annuelles.

1. MISE EN CONTEXTE

C'est avec intérêt que l'Union des municipalités du Québec (UMQ) a pris connaissance du document d'orientations gouvernementales intitulé « *Pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels* », qui expose une nouvelle vision de la transparence et du respect du droit à la vie privée et à la protection des renseignements personnels.

D'entrée de jeu, la quête de transparence poursuivie par le gouvernement rejoint l'esprit de l'un des engagements de l'UMQ pour la municipalité de demain contenus dans le livre blanc municipal, « *L'avenir a un lieu* », soit l'engagement suivant : « *Que les élus municipaux s'assurent de la divulgation publique des principes de fonctionnement et de gestion de la municipalité. Qu'ils s'engagent à créer un environnement propice à la participation citoyenne et à diffuser une information complète et compréhensible pour la population* »¹.

En ce sens, il va de soi que l'UMQ accueille favorablement plusieurs des orientations gouvernementales qui renforcent les principes de transparence pour une meilleure gouvernance des organismes publics. Aussi, dans le contexte de l'avènement de la société numérique, il est légitime que le gouvernement veuille accroître la transparence gouvernementale et soutenir l'exercice de la démocratie par l'instauration d'une culture proactive en matière d'accès à l'information et une plus grande utilisation des données ouvertes.

Aussi, l'UMQ souhaite cheminer avec le gouvernement dans la recherche de pistes de solution pour atteindre ces objectifs.

Le milieu municipal se questionne toutefois sur l'opportunité de certaines orientations qui auraient des impacts importants sur la gestion des documents dans le milieu municipal et qui présentent des enjeux financiers d'envergure pour les municipalités.

La principale préoccupation de l'UMQ réside dans l'orientation visant à assujettir les municipalités à une diffusion proactive obligatoire des documents.

¹ Livre blanc municipal « *L'avenir a un lieu* », publié en novembre 2012, p. 59

Les commentaires présentés dans le présent mémoire porteront essentiellement sur cette orientation et reflètent les réflexions du milieu municipal issues d'un comité de travail formé d'élus et d'officiers municipaux possédant une grande expertise en matière d'accès à l'information.

D'autres orientations préoccupent également l'UMQ, notamment celles prévoyant la révision des fonctions du responsable à l'accès aux documents, l'augmentation du nombre d'organisations assujetties à *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, l'obligation de mettre en place et de diffuser un registre des demandes d'accès traitées et la diffusion de l'ensemble des documents transmis dans le cadre des demandes d'accès à l'information, accompagné de la décision de la personne responsable à l'accès.

L'UMQ consultera l'ensemble de ses membres au cours des prochaines semaines sur ces préoccupations, et se fera plaisir de vous transmettre les résultats de ces consultations.

2. ASSUJETTISSEMENT DES MUNICIPALITÉS À UNE DIFFUSION PROACTIVE OBLIGATOIRE DES DOCUMENTS

La *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (Loi sur l'accès)* revêt une haute importance pour les municipalités.

Le droit à l'information et la protection des renseignements personnels est un principe auquel adhèrent entièrement l'Union des municipalités du Québec et ses membres. Depuis plus de 20 ans, les municipalités veillent avec diligence au respect de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* afin de concilier le droit à l'information et le droit au respect de la vie privée.

De tous les organismes assujettis à la *Loi sur l'accès*, il est de notoriété publique que ce sont les municipalités qui produisent le plus grand nombre de documents considérés comme accessibles. Les conseils municipaux siègent généralement plusieurs fois par mois et tous les documents déposés lors de ces séances deviennent automatiquement publics. Il s'agit de dizaine, voire de centaines de documents par séance. Par conséquent, on ne peut pas comparer les impacts du règlement de diffusion obligatoire des documents qui s'applique aux organismes gouvernementaux depuis 2008 à ceux qu'aurait un règlement similaire pour les municipalités.

L'UMQ réitère son intention de collaborer avec le gouvernement pour accroître la transparence au sein des gouvernements municipaux, mais d'emblée, elle tient à vous souligner que l'orientation gouvernementale n° 29² qui prévoit instaurer une réglementation provinciale de diffusion dans le secteur municipal n'est pas à retenir pour atteindre cet objectif.

Plusieurs raisons appuient ce constat, dont les suivantes :

- **Un plus grand accès à l'information ne se résume pas à la publication d'un plus grand nombre de documents**

² Document d'orientations gouvernementales, p. 133-135

Se référant à la volonté exprimée dans le rapport Paré³, qui a tracé les fondements de la Loi sur l'accès, l'accès aux documents devrait être optimal plutôt que maximal. Cela signifie qu'il faut chercher à améliorer la qualité des documents, les modes de diffusion ainsi que le cadre dans lequel les gestionnaires peuvent exercer leur décision quant à la publication de certaines informations. Dans le document d'orientations gouvernementales, ces principes sont d'ailleurs reconnus.

Une plus grande transparence requiert notamment que l'information divulguée soit de qualité, c'est-à-dire qu'elle doit permettre « aux citoyens de se former leur propre opinion sur les autorités qui les gouvernent et de s'engager dans le processus de prise de décision ». Autrement dit, la seule diffusion de l'information sans s'assurer de sa pertinence et de sa mise à jour ne favorise pas une plus grande transparence au sein d'une administration publique.

- **La transparence doit rimer avec accessibilité**

La qualité de l'information dépend également de la facilité avec laquelle les renseignements recherchés peuvent être trouvés.

L'information doit pouvoir être présentée et indexée de façon à être facilement repérable par le plus grand nombre de personnes. Au final, le fait que l'information soit disponible sous plusieurs formats et qu'elle soit diffusée sur les diverses plateformes permises par les nouvelles technologies ne suffit pas à rendre optimal l'accès à l'information d'intérêt public. Il faut que cette dernière soit intelligible et appropriable par les citoyens et citoyennes, en tenant compte de leurs divers degrés de littératie.

En ce sens, un gouvernement n'est pas plus transparent parce qu'il rend accessible un flot continu de renseignements sur son site Internet faisant en sorte que le citoyen a de plus en plus de difficultés à s'y retrouver. Nous sommes au contraire d'avis qu'un gouvernement est plus transparent lorsqu'il rend accessible des informations précises, compréhensibles et pertinentes

³ Commission d'étude sur l'accès du citoyen à l'information gouvernementale et sur la protection des renseignements personnels, Information et liberté, rapport Paré, Québec, 1981.

pour ses citoyens, qui s'adaptent selon la constante évolution des besoins, notamment avec l'avènement des données ouvertes.

Ce n'est certes pas faire preuve d'une plus grande transparence si les sites Internet des villes deviennent tellement encombrés d'informations que le citoyen a le sentiment d'être désinformé parce qu'il ne réussit plus à trouver les informations dont il a besoin et qu'il doit finalement s'adresser au responsable de l'accès à l'information pour obtenir une réponse plus rapidement. De même, si un règlement sur le site Internet n'est pas mis à jour immédiatement lorsqu'il y a des modifications adoptées par le conseil municipal, le citoyen pourrait être induit en erreur.

- **Les gouvernements municipaux sont les plus compétents pour juger des modes de diffusion qui donnent une plus-value à la transparence**

À titre de gouvernements de proximité, les municipalités sont les plus compétentes pour juger des types de documents qui optimiseraient la transparence s'ils étaient mis en ligne sur Internet. Plusieurs municipalités diffusent déjà d'office sur leur site une quantité importante de documents pertinents pour bien informer leur population. Il n'est pas facile de définir le degré d'accessibilité attendu de la population, mais les municipalités, à titre de gouvernements les plus proches des citoyens, sont plus aptes de le mesurer que tout autre gouvernement.

Par ailleurs, plusieurs municipalités ont adopté l'approche « *Le Lean* » qui est une approche orientée client visant l'augmentation de la part des activités à valeur ajoutée en éliminant le gaspillage et en réduisant la non-valeur ajoutée nécessaire.

À cet égard, être en mesure de répondre à des demandes d'accès précises des citoyens par la mise en place d'un service à la clientèle adéquat a une valeur ajoutée par rapport à la mise en ligne sur Internet de documents qui ne seraient pas ou peu consultés par les citoyens, et ce, eu égard aux objectifs de transparence poursuivis.

- **Les enjeux financiers d'envergure en cause**

Des enjeux financiers d'envergure sont aussi en cause. Il ne faut pas oublier que pour plusieurs municipalités, les ressources humaines, financières et matérielles qui seraient nécessaires à la mise en œuvre d'un règlement de diffusion proactive seraient gigantesques. Les municipalités n'ont pas toutes les mêmes ressources et la même capacité de payer pour assumer de nouvelles obligations. Il ne faut pas oublier qu'en bout de piste, ce sont les contribuables qui assumeront les frais d'application de mise en œuvre d'un règlement de diffusion proactive.

Par ailleurs, on ne peut pas comparer le nombre de documents publics qui émanent des ministères versus ceux des municipalités. Ces dernières ont la garde d'une masse impressionnante de documents actifs et inactifs qui sont répartis dans les différents services municipaux, soit le greffe, la sécurité publique, l'urbanisme, les finances, les travaux publics, etc. L'analyse, le caviardage, la numérisation, la classification et la mise à jour des documents nécessiteront l'embauche de nouveaux employés pour de nombreuses municipalités. Plusieurs pourraient devoir apporter des modifications importantes à leur parc d'équipement informatique, par l'ajout notamment d'un serveur consacré à ce nouveau service ainsi que de nouvelles mesures de protection au niveau de la sécurité de l'information et de son utilisation, ainsi que l'augmentation conséquente du nombre de circuits d'accès disponibles au public sur le réseau Internet.

Par ailleurs, il va de soi que si le gouvernement voulait aller de l'avant avec un tel règlement, il devrait appliquer un cran d'arrêt comme le réclame l'UMQ et devrait préalablement faire une étude sur les impacts financiers pour les municipalités et prévoir les mesures permettant son financement ou encore prévoir les sources de revenus adéquates.

L'UMQ adhère aux principes de transparence et de protection de la vie privée, dans la mesure où ils ne conduisent pas à l'imposition d'obligations exorbitantes sur le plan financier, à moins que les gains pour les citoyens soient nettement supérieurs aux dépenses encourues.

3. DES MESURES ALTERNATIVES ADAPTÉES AU MILIEU

Plusieurs municipalités, sans en avoir l'obligation légale, sont proactives en matière d'accessibilité des documents sur Internet. Il s'agit de consulter les sites des municipalités, toutes tailles confondues, pour constater l'importance que plusieurs d'entre elles accordent au principe de transparence. Elles favorisent, tout comme le gouvernement, de nouvelles approches en matière de diffusion des documents publics et plusieurs sont même à l'avant-garde des présentes orientations gouvernementales en matière d'accès à l'information.

L'UMQ ne croit pas pour autant que le gouvernement devrait aller de l'avant avec un règlement de diffusion mur à mur pour l'ensemble du milieu municipal. D'une part, les municipalités ne sont pas toutes au même diapason et leur capacité d'appliquer un tel règlement est utopique. D'autre part, et surtout, un tel règlement ne garantit pas en soi une plus grande transparence pour les raisons précédemment exposées.

Nous proposons plutôt de collaborer avec le gouvernement à l'élaboration d'un document portant sur les principes de base qui devraient guider les municipalités en matière d'accessibilité sur Internet. Ce guide, préparé à l'intention des élus municipaux et des responsables de l'accès à l'information, aurait pour objectif d'outiller les municipalités sur les meilleures pratiques et mesures pour accroître la transparence par la diffusion proactive de documents publics sur Internet.

Dans le respect du principe à l'effet que les élus municipaux sont les plus aptes à décider des modes de diffusion des documents qui serviront le mieux leurs citoyens en terme de transparence, tout en tenant compte de leurs capacités financières, humaines et technologiques, certains types de documents précis pourraient être identifiés comme documents à diffuser proactivement sur le site Internet. Il pourrait s'agir, par exemple, des procès-verbaux des séances du conseil, des avis publics ou des règlements les plus demandés par les citoyens.

À partir de ce document phare, chaque municipalité pourrait se doter d'une politique modulable de gestion de prodiffusion des documents contenant des mesures reflétant le choix de la municipalité en matière d'accessibilité sur Internet. Comme elle l'a fait pour les politiques de gestion contractuelle, l'UMQ pourrait soumettre aux municipalités un modèle de politique.

4. CONCLUSION

L'UMQ considère que les municipalités doivent être considérées comme des partenaires privilégiés dans la mise en œuvre du projet de réforme de la *Loi sur l'accès*.

Comme le stipule le livre blanc municipal « *L'avenir a un lieu* », l'UMQ partage les objectifs d'accroître la transparence au sein des institutions municipales. Mais sur les moyens, nous réitérons que c'est aux élus municipaux, qui sont imputables de leur choix devant la population, de décider des mesures qui optimiseront cette transparence.

Dans un tel contexte, l'orientation gouvernementale n° 29 qui prévoit établir une réglementation provinciale de diffusion dans le secteur municipal n'est pas à retenir dans un projet de loi éventuel, et ce, sur la base des principes suivants :

- Un plus grand accès à l'information ne se résume pas à la publication d'un plus grand nombre de documents;
- La transparence doit rimer avec accessibilité;
- Les gouvernements municipaux sont les plus compétents pour juger des modes de diffusion qui donnent une plus-value au principe de transparence;
- Les bénéfices pour les citoyens ne justifient pas les enjeux financiers d'envergure en cause.

L'UMQ offre sa pleine et entière collaboration au ministre pour proposer des pistes de solution qui seront adaptées au milieu municipal et qui assureront une approche de diffusion proactive des documents, tout en respectant les capacités de payer des contribuables.

Tout comme le gouvernement provincial, les gouvernements de proximité que sont les municipalités souhaitent développer et renforcer une culture de transparence en matière d'accès à l'information, et ce, dans l'objectif d'une meilleure gouvernance. Sur les moyens, nous souhaitons poursuivre la réflexion avec vous, à la lumière des commentaires que nous vous avons soumis.



Pour de plus amples renseignements, vous pouvez communiquer avec :

M^c Diane Simard
Secrétaire de la corporation et directrice des affaires juridiques
Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Tél. : 514-282-7700, poste 235
Courriel : dsimard@umq.qc.ca



www.umq.qc.ca



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC