



L'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS

LIMITER LES EXCEPTIONS :

UNE NÉCESSITÉ DÉMOCRATIQUE

**Mémoire de l'Association professionnelle
des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ)**

présenté à la Commission de la culture

concernant le projet de loi n° 122

modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics
et sur la protection des renseignements personnels

Québec le 25 août 2000

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
NÉCESSITÉ DE REVOIR LE MODE D'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS	4
LA JURIDICTION	6
LA LITANIE DES EXCEPTIONS	6
RENSEIGNEMENTS AYANT DES INCIDENCES SUR LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES	7
RENSEIGNEMENTS AYANT DES INCIDENCES SUR LES NÉGOCIATIONS ENTRE DES ORGANISMES PUBLICS	7
RENSEIGNEMENTS AYANT DES INCIDENCES SUR L'ÉCONOMIE	8
LE SECRET INDUSTRIEL ET LES RENSEIGNEMENTS COMMERCIAUX	9
L'EXCEPTION À L'EXCEPTION	12
UNE STRATÉGIE DE NÉGOCIATION COLLECTIVE	13
RENSEIGNEMENTS AYANT DES INCIDENCES SUR L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE ET LA SÉCURITÉ PUBLIQUE	13
RENSEIGNEMENTS AYANT DES INCIDENCES SUR LES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES	14
RENSEIGNEMENTS AYANT DES INCIDENCES SUR LA VÉRIFICATION	18
LES DEMANDES ABUSIVES PAR LEUR NOMBRE, LEUR CARACTÈRE RÉPÉTITIF OU LEUR CARACTÈRE SYSTÉMATIQUE	18
LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE ET L'OBLIGATION DE MOTIVER	20
LE DROIT DE NE PAS MOTIVER	21
CONCLUSION	22

INTRODUCTION

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) regroupe quelque 1000 ingénieurs à l'emploi du gouvernement du Québec et est constituée pour représenter ses membres dans la promotion et la négociation de leurs conditions de travail. Comme tel, l'Association est un organisme syndical qui dans le cadre de son mandat, fait usage de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et est donc vivement intéressée par le processus de révision en cours.

L'APIGQ se réjouit de l'existence du processus quinquennal de révision de cette loi qu'elle tient pour un rouage important pour ne pas dire fondamental de la démocratie au Québec et qui, à ce titre, mérite une attention particulière. Les ingénieurs du gouvernement que nous représentons sont résolus à contribuer à la bonification de cette loi dans le sens d'une transparence accrue des organismes publics relativement aux documents et informations qu'ils détiennent.

En ce sens, l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec ne peut qu'approuver l'élargissement du champ d'application de la loi lequel s'étendrait dorénavant aux centres locaux et aux conseils régionaux de développement ainsi qu'aux ordres professionnels dans la mesure prévue au Code des professions. Notons cependant que cette ouverture restera sujette aux multiples exceptions prévues dans la loi actuelle qui n'est à peu près pas modifiée à cet égard.

L'APIGQ prend note que la révision proposée par le projet de loi 122 porte d'abord et avant tout sur le second volet du régime: celui de la protection des renseignements personnels. En effet, la vie privée est au cœur de la réforme et le projet de loi à l'étude s'inspire largement, croyons-nous, du rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information déposé à l'Assemblée nationale en 1997 intitulé *Vie privée et transparence administrative au tournant du siècle* et des travaux de la Commission parlementaire de la culture qui ont suivi en avril 1998.

Nous partageons les préoccupations de la Commission sur la nécessité de renforcer encore la loi au chapitre de l'accès aux renseignements nominatifs et à la protection de la vie privée. Nous savons qu'il s'agit là d'un enjeu majeur de la décennie en cours, enjeu encore accentué par le développement des technologies de l'information qui facilite la concentration de renseignements privés et leur diffusion à des fins souvent peu appropriées. Si nous approuvons les principes d'un

resserrement de l'accès aux renseignements personnels, notre préoccupation actuelle est cependant tournée davantage sur l'accès aux documents publics et nous n'avons pas, en conséquence, approfondie les modifications portant sur le volet *vie privée*.

Selon l'APIGQ, l'accès aux documents des organismes publics introduit dans le système politique québécois en 1982 par l'adoption de la loi faisait franchir un pas important à la démocratie au Québec. L'information est un élément indispensable au jugement critique qui est lui-même un ingrédient de base pour atteindre l'objectif d'une société civile impliquée dans les rouages de l'État et dans le processus décisionnel, bref, nécessaire à l'évolution de notre société. Il ne fait pas de doute, selon nous, que cette loi a contribué depuis son entrée en vigueur à une plus grande transparence de l'appareil gouvernemental et à une meilleure implication du citoyen dans la sphère publique. Cependant, tout n'est pas acquis puisque la recherche d'informations et de documents publics se heurtent toujours à une multitude d'exceptions contenues dans la loi, exceptions qui à notre sens, n'ont pas été remises en cause depuis la publication du rapport Paré sur lequel les légistes se sont basés pour rédiger le texte original de la loi. Il s'agit là d'un écueil où se perdent un grand nombre de demandes d'accès à des renseignements ou à des documents publics payés à même les impôts des contribuables. L'ensemble des exceptions contenues dans la loi forme un corpus qui, selon nous, permet un véritable détournement de l'objectif de transparence qu'elle est censée poursuivre. C'est là la principale préoccupation de l'APIGQ en regard de la révision proposée. Ce n'est pas tant ce qu'on ajoute à la loi qui cause problème mais bien ce qu'on s'abstient d'y retrancher c'est-à-dire la possibilité presque illimitée offerte au responsable de l'accès à l'information au sein des organismes publics de refuser l'information sensible sur les bases d'exceptions aussi nombreuses que mal définies.

Nécessité de revoir le mode d'accès aux documents publics.

"Vivement l'audace et l'imagination dans le développement et la consolidation de notre régime d'accès aux documents de l'administration" concluait le président de la Commission d'accès à l'information, M Paul-André Comeau dans le bilan qu'il traçait du régime à l'occasion du rapport annuel 1999-2000. Dans ce texte, M Comeau demandait qu'on revienne à l'inspiration première qui a donné naissance au régime d'accès à l'information afin de le moderniser et de combler l'écart qui nous sépare du modèle américain institué par le Freedom of Information Act adopté par le Congrès

américain en 1966. Cet écart transparaît notamment dans l'offre d'accès aux documents que les grands organismes américains affichent sur leur site *internet* en guidant les visiteurs dans le processus d'obtention de ces documents. Ce qui faisait dire à M. Comeau que "*Au Québec, comme dans la plupart des États de la fédération canadienne, le constat est différent. Le régime d'accès à l'information existe et fonctionne, mais il n'a pas franchi l'étape où l'offre s'affiche au vu et au su de tous. Pudeur ou timidité ou peut-être volonté de ne pas en offrir plus que le client n'en demande.*" L'APIGQ se pose la même question !

Pour sa part, M. Alasdair Roberts, professeur agrégé au School of Policy Studies de l'Université Queen's, en Ontario, dans une étude comparative des différents régimes canadiens d'accès à l'information ¹ va plus loin dans son analyse sur les menaces à l'accès à l'information au Canada. Le chercheur fait état que *des observateurs dans différents champs de juridiction déplorent que les lois sur l'accès à l'information soient compromises par une forme d'antagonisme institutionnalisé, désignant par là les efforts déployés par des représentants élus et des fonctionnaires pour les contourner dans l'optique des intérêts immédiats de leur ministère ou de leur gouvernement.* Cette constatation, elle aurait pu être faite par l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. En effet, dans ses rapports avec les ministères et organismes publics l'APIGQ a pu constater que la collaboration est souvent inversement proportionnelle à la sensibilité des dossiers : si des demandes anodines pour la réputation de l'État sont souvent traitées avec diligence, par contre, on aura une nette tendance à mettre les dossiers chauds à l'abri derrière le mur d'exceptions au droit d'accès. Comme si la loi ne devait servir qu'*aux petites affaires* ! En outre, dans la même étude comparative, le professeur Roberts a fait état des principes qui ont guidé la Grande-Bretagne dans sa réforme récente du régime d'accès en ces termes : "*elle obéit aussi à un deuxième principe essentiel pour qu'une loi fonctionne efficacement, elle est assortie de règles simples et strictes quant aux genres de renseignements que les fonctionnaires sont justifiés de ne pas diffuser. L'approche adoptée par le gouvernement consiste à éviter de dresser une longue liste d'exemptions pour que la loi soit facile à comprendre et pour décourager les ministères de chercher des raisons de ne pas divulguer les renseignements demandés.*"

Selon nous la loi québécoise ne répond pas à ce principe pourtant évident.

¹ Roberts, Alasdair, Bilan de santé des lois sur l'accès à l'information au Canada, avril 1998.

LA JURIDICTION

4. Les organismes gouvernementaux comprennent les organismes non visés dans les articles 5 à 7, dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres, dont la loi ordonne que le personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ou dont le fonds social fait parti du domaine public....

De plus en plus de sociétés mixtes voient le jour, sociétés dans lesquelles le gouvernement investit des sommes colossales sans que le citoyen n'ait toujours un droit de regard. La règle actuelle à ce sujet veut qu'un organisme dont le gouvernement nomme la majorité des membres soit considéré comme un organisme public aux fins de la loi. L'APIGQ croit que la loi devrait pouvoir s'appliquer à tout organisme pour lequel le gouvernement nomme au moins un membre. Il est manifeste qu'il y a une relation directe entre la nomination d'une personne à un organisme par le gouvernement et l'existence d'un intérêt public, et, en conséquence, le droit d'accès à l'information détenue par ces organismes.

LA LITANIE DES EXCEPTIONS

Le DROIT D'ACCÈS est édicté à l'article 9 de la section 1 de la loi. Il se lit comme suit : *Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.* Passé ces 15 mots on entre déjà dans le domaine des restrictions : *Ce droit ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature.* Toujours dans le chapitre de l'Accès, on indique qu'il s'exerce sous réserve des droits relatifs à la propriété intellectuelle et qu'il ne porte que sur des documents dont la communication ne requiert ni calcul, ni comparaison de renseignements. Puis vient la section des restrictions proprement dites, qui comme nous l'exposons par la suite, contient nombre d'éléments difficilement justifiables pour qui souhaite un accès étendu aux documents publics.

Renseignements ayant des incidences sur les relations intergouvernementales

18. Le gouvernement ou un ministère peut refuser de communiquer un renseignement obtenu d'un gouvernement autre que celui du Québec, d'un organisme d'un tel gouvernement ou d'une organisation internationale. Il en est de même du lieutenant-gouverneur, du Conseil exécutif et du Conseil du trésor.

19. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement lorsque sa divulgation porterait vraisemblablement préjudice à la conduite des relations entre le gouvernement du Québec et un autre gouvernement ou une organisation internationale.

Il est de pratique courante, de la part des divers gouvernements dits démocratiques d'entourer d'une aura de secrets la plupart des dossiers touchant les relations internationales ou intergouvernementales. En principe toutefois, outre les questions de sécurité nationale, il n'est guère de motifs valables, selon notre point de vue, qui puisse justifier une administration de priver les citoyens d'un droit de regard sur la légalité et la légitimité des actions de ses représentants, en ce domaine comme dans tout autre. Par exemple, si un gouvernement détient des documents prouvant l'incurie d'un autre gouvernement en matière de droits de la personne et qu'il s'apprête à conclure une entente avec cet État, rien ne devrait faire obstacle à la diffusion de ce document. Il va sans dire qu'une diffusion de cette nature risquerait de compromettre les relations du Québec avec le gouvernement concerné. Auquel cas, un tel document tomberait directement dans les exceptions prévues à la loi actuelle et le public pourraient être impunément tenu dans l'ignorance de ces faits. Il s'agit bien sûr d'un cas hypothétique mais plausible d'une application des restrictions *intergouvernementales* prévues à la loi. L'ascendant du pouvoir exécutif d'un gouvernement dans la sphère internationale est un résidu des prérogatives royales et comme tel devrait être strictement limité dans les lois adoptées pour favoriser l'expression démocratique.

Renseignements ayant des incidences sur les négociations entre des organismes publics.

20. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement lorsque sa divulgation entraverait vraisemblablement une négociation en cours avec un autre organisme public dans un domaine de leur compétence.

Il est difficile d'imaginer comment l'intérêt public pourrait être mis en péril par le dévoilement d'informations portant sur une négociation entre deux organismes publics. En terme d'intérêt public, ces organismes doivent être considérés comme des vases communicants, puisque ce que

L'un perdrait de l'échec d'une négociation serait conservé par l'autre organisme de sorte que le bien public n'en serait floué. Qu'est-ce donc qui pourrait entraver une négociation entre deux organismes publics tous deux redevables vis-à-vis la population et négociant une entente pour le bien commun? Selon l'APIGQ, deux organismes publics négociant ensemble pour le bien public avec des fonds publics ne doivent pas être soustrait au processus de vérification et de contrôle des citoyens. Cela va manifestement à l'encontre de l'esprit de la loi.

Renseignements ayant des incidences sur l'économie.

21. Un organisme public peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation aurait pour effet de révéler un emprunt, un projet d'emprunt, une transaction ou un projet de transaction relatifs à des biens, des services ou des travaux, un projet de tarification, un projet d'imposition d'une taxe ou d'une redevance ou de modification d'une taxe ou d'une redevance, lorsque, vraisemblablement, une telle divulgation:

- 1° procurerait un avantage indu à une personne ou lui causerait un préjudice sérieux; ou**
- 2° porterait sérieusement atteinte aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité à l'égard de laquelle il est compétent.**

L'APIGQ convient que le dévoilement de certaines informations économiques est parfois de nature à procurer des avantages indus à certaines personnes et se range à la restriction imposée à l'aliéna 1 de l'article 21 de la Loi actuelle. Cependant elle est en désaccord avec les termes du 2^e alinéa qu'elle juge beaucoup trop larges et indéfinis pour se prêter adéquatement à l'interprétation restrictive qui s'impose lorsque des articles de la loi sont des exceptions à son principe général.

La restriction relative aux *atteintes aux intérêts économiques de l'organisme public ou de la collectivité* ouvre la porte à la rétention injustifiée de documents susceptibles de mettre en jeu la crédibilité et la réputation d'un organisme public. En effet, puisqu'en règle générale la valeur économique dépend d'une bonne crédibilité ou d'une bonne réputation, la recherche de tout document mettant en cause ces qualités peut être interprétée comme tombant dans les restrictions économiques. Un organisme public à incidence économique peut donc actuellement invoquer cet article pour masquer des pratiques douteuses, irrégularités ou infractions à des lois ou règlements sous prétexte que leur divulgation pourrait avoir une incidence économique. Une telle clause relève davantage d'un préjugé institutionnel que de l'application de sains principes démocratiques et devrait être retirée.

Le secret industriel et les renseignements commerciaux

22. Un organisme public peut refuser de communiquer un secret industriel qui lui appartient.

Il peut également refuser de communiquer un autre renseignement industriel ou un renseignement financier, commercial, scientifique ou technique lui appartenant et dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne.

Un organisme public constitué à des fins industrielles, commerciales ou de gestion financière peut aussi refuser de communiquer un tel renseignement lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement de nuire de façon substantielle à sa compétitivité.

Sous réserve de l'article 26 (interdiction de refuser un document confirmant l'existence d'un risque immédiat pour la santé ou une atteinte sérieuse à l'environnement), le secret industriel tel que défini par la jurisprudence peut, selon l'APIGQ, faire parti des restrictions justifiables au droit d'accès. Le secret industriel est souvent un procédé ou une méthode développé à ses risques par un agent industriel et qui lui confère un avantage concurrentiel. Les ingénieurs du gouvernement reconnaissent que ceux qui s'engagent dans la recherche devraient pouvoir bénéficier de cet avantage, même de manière temporaire.

Il en va tout autrement des renseignements industriels, financiers, commerciaux et techniques dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver la conclusion d'un contrat, de causer une perte à l'organisme ou de procurer un avantage appréciable à une autre personne. Nous sommes encore en présence d'une énumération exhaustive qui couvre un champ considérable ne laissant à un demandeur d'informations que bien peu d'espoir face à des organismes résolument trop discrets.

Enfin les organismes publics constitués à des fins industrielles ou commerciales ont l'insigne privilège de refuser la divulgation d'un renseignement lorsque ce geste risquerait de nuire à sa compétitivité. Dans l'ambivalence entre la vocation commerciale et publique d'un organisme de ce type, le législateur aura tranché. Il lui accorde une large protection à l'encontre de demandes d'accès légitimes des citoyens en choisissant de plutôt préserver la compétitivité des organismes. L'APIGQ croient que les motifs touchant la compétitivité sont fort vastes et peuvent, dans un

contexte d'antagonisme institutionnalisé, être utilisés à mauvais escient. Ces motifs devraient être abandonnés.

23. Un organisme public ne peut communiquer le secret industriel d'un tiers ou un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical de nature confidentielle fournie par un tiers et habituellement traité par un tiers de façon confidentielle, sans son consentement.

24. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement fourni par un tiers lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver une négociation en vue de la conclusion d'un contrat, de causer une perte à ce tiers, de procurer un avantage appréciable à une autre personne ou de nuire de façon substantielle à la compétitivité de ce tiers, sans son consentement.

25. Un organisme public doit, avant de communiquer un renseignement industriel, financier, commercial, scientifique, technique ou syndical fourni par un tiers, lui en donner avis, conformément à l'article 49, afin de lui permettre de présenter ses observations, sauf dans les cas où le renseignement a été fourni en application d'une loi qui exige que le renseignement soit accessible au requérant et dans les cas où le tiers a renoncé à l'avis en consentant à la communication du renseignement ou autrement.

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec a une bonne expérience de cette disposition de la Loi. Elle s'applique dans les cas où une personne fait une demande d'accès pour examiner l'adjudication d'un permis, d'un contrat ou d'un certificat d'autorisation pour opérer une entreprise. Dans ces cas, le tiers a l'obligation de fournir au gouvernement des informations suffisamment précises pour que le ministère ou l'organisme puisse contrôler la conformité de la demande par rapport aux lois, normes et règlements en vigueur. Il est raisonnable de penser que ces organismes publics ne demandent pas plus de renseignements que nécessaire pour que ses spécialistes puissent donner leur avis. Conséquemment, les documents fournis devraient aussi répondre à cette caractéristique et l'on peut présumer que la demande ne contient pas de renseignements inutiles.

Les citoyens sont en droit de vérifier si l'octroi d'un contrat, d'un droit ou d'un privilège d'exploitation a été fait en respectant les normes en vigueur. L'esprit qui a présidé à l'adoption de la loi visait un contrôle de l'action gouvernementale par la population afin d'éviter les abus et les dérives. L'APIGQ soutient que dans les cas visés par les articles 23-24 et 25, ce contrôle n'est plus guère possible. En effet, ces articles confèrent en somme un veto au tiers qui a fourni l'information puisqu'il peut soustraire à l'attention du requérant non seulement les informations relatives à un secret professionnel mais en plus, les informations simplement confidentielles.

De quelle confidentialité s'agit-il? À ce propos la jurisprudence enseigne qu'il s'agit d'une confidentialité objective plus ou moins basée sur la tradition de confidentialité en semblable matière: ce que la majorité des industriels ou entrepreneurs jugent être de nature confidentielle. Ainsi, lorsque conformément à la procédure prévue dans la loi l'organisme public visé demande son consentement au tiers avant d'acquiescer à la demande d'accès, l'entrepreneur (le tiers) qui a tout lieu de se méfier d'une telle demande pourra simplement refuser l'accès au renseignement en prétextant la confidentialité. Si les renseignements ainsi refusés forment la substance des documents requis par le demandeur, l'organisme public n'aura d'autre choix que de lui répondre négativement ou encore de lui fournir des documents amputés de sections essentielles à leur compréhension.

Ce critère de confidentialité objective est d'autant plus contestable que le monde industriel n'est pas particulièrement réputé pour son ouverture. L'on peut supposer que la tradition de confidentialité est conservatrice et l'est de plus en plus à mesure que l'on approche des questions sensibles touchant la santé ou l'environnement.

L'APIGQ soutient que les seuls renseignements qui devraient être soustraits à l'attention du public dans ces cas sont ceux susceptibles de révéler un secret industriel. De plus les requérants qui tentent d'obtenir des contrats ou des privilèges d'exploitations devraient avoir l'obligation d'indiquer quelle part de leur demande constitue un secret industriel qu'ils ne veulent pas voir diffuser et expliquer le pourquoi de la chose. Face à une demande d'accès d'une personne intéressée, l'organisme public aurait alors l'obligation de lui communiquer tous les renseignements et documents demandés sauf ceux relatifs au secret industriel en question. Le demandeur d'accès pourrait s'adresser à la Commission d'accès à l'information s'il croit que les renseignements retenus ne sont pas de l'ordre du secret industriel. Ainsi, les longs délais engendrés par l'obligation de l'organisme public d'obtenir l'autorisation du tiers avant de rendre public les documents seraient supprimés.

Sauf exception, lorsqu'un tiers s'adresse à un organisme public pour l'octroi d'un droit d'exploitation quelconque, des enjeux publics sont en cause. C'est pourquoi le citoyen doit pouvoir vérifier sans se voir opposer le veto du tiers par le biais d'une confidentialité extensible à souhait.

L'exception à l'exception

26. 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 santé ou la sécurité d'une personne ou d'une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement.

En pareil cas, l'organisme public peut, malgré l'article 49, rendre sa décision dès qu'il a donné au tiers l'avis requis par l'article 25.

Cet article a été repris quasi textuellement des recommandations de la Commission Paré, à l'origine de la première version de la loi, en 1982. Le législateur a cependant ajouté le mot *immédiat* devant les mots *pour la santé ou la sécurité d'une personne*. L'APIGQ croit que l'on devrait revenir à la formulation originale et supprimer le terme *immédiat*. En effet, selon nous, le critère du *risque pour la santé ou la sécurité d'une personne* devrait suffire à donner accès aux documents qui font connaître ou confirme ce risque et il n'y a pas nécessité de le restreindre par l'ajout du terme *risque immédiat*.

Par ailleurs, la santé et la sécurité des citoyens étant une mission prioritaire de nos gouvernements, l'APIGQ ne voit aucun motif valable pour que cet article ne s'applique pas à l'ensemble des restrictions et non pas seulement à celles prévues aux articles 22, 23 et 24 comme c'est le cas dans la loi actuelle. Si un gouvernement étranger communique au gouvernement du Québec ou au ministère de la santé des documents démontrant qu'un médicament a des effets néfastes sur la santé, qu'un virus susceptible de se propager sur notre territoire vient d'être identifié, que les règlements sur la qualité de l'eau potable imposent des critères insuffisants, le citoyen devrait y avoir accès, peu importe que la divulgation ait un effet sur l'économie, sur la réputation d'un organisme ou encore qu'elle entrave la conclusion d'un contrat ou ait un effet sur une procédure judiciaire.

En matière d'atteinte au droit à l'environnement, l'APIGQ est d'avis que la personnalisation du risque contenu dans le texte actuel dans les termes *une atteinte sérieuse ou irréparable à son droit à la qualité de l'environnement* devrait être abandonnée et que les mots *à son droit* devrait être biffés. Nous croyons que la loi doit laisser clairement voir que le droit n'est pas seulement rattaché à la victime éventuelle mais à tous les résidents du Québec intéressés. Cela se justifie par le fait que les atteintes à l'environnement ont des effets cumulatifs qui ne peuvent pas nécessairement être

circonscrits dans l'espace et que tout résidant libre de ses déplacements sur notre territoire peut donc se retrouver confronter, un jour ou l'autre, aux effets néfastes d'émissions ou de rejets localisés. Le droit à la qualité de l'environnement est, nous semble-t-il, d'ordre public et tout québécois devrait y avoir un intérêt légal partout sur le territoire.

Une stratégie de négociation collective

27. Un organisme public peut refuser de communiquer un renseignement dont la divulgation aurait vraisemblablement pour effet de révéler un mandat ou une stratégie de négociation de convention collective ou de contrat, pendant huit ans à compter du début de la négociation.

Il peut également refuser de communiquer, pendant dix ans à compter de sa date, une étude préparée en vue de l'imposition d'une taxe, d'un tarif ou d'une redevance.

L'APIGQ ne s'oppose pas à une restriction en ce domaine mais considère cependant que les documents devraient devenir accessibles dès la conclusion du contrat ou de la convention collective.

Par contre les études préparées en vue de l'imposition d'une taxe, d'un tarif ou d'une redevance devraient être considérées publiques d'emblée et ne devraient faire l'objet d'aucune restriction. L'APIGQ ne voit pas pourquoi les contribuables prédestinés à payer ces taxes ou tarifs seraient tenus de participer au débat public sans avoir en main les informations et avis pertinents favorables comme défavorables. Encore une fois cette restriction témoigne de préjugés institutionnels de gouvernants qui tendent à garder pour eux des renseignements dont ils ne sont que les dépositaires et ainsi substituer à une démocratie participative un régime paternaliste.

Renseignements ayant des incidences sur l'administration de la justice et la sécurité publique

Les articles 28, 29 et 29.1 de la loi décrivent des situations où le dévoilement de renseignements pourraient avoir un impact négatif sur l'administration de la justice. Nous avons choisi de ne pas les reproduire ici mais de nous limiter à quelques observations, la plupart des restrictions étant par ailleurs justifiables pour la sécurité des personnes et l'administration de la justice, selon l'APIGQ.

Notons d'abord que l'organisme public n'a plus d'alternative. Il doit refuser de communiquer un document lorsqu'il répond aux critères de la disposition, par exemple, s'il est susceptible d'entraver une enquête ou de causer un préjudice à une personne qui est l'objet ou l'auteur d'un

renseignement. Dans ces cas il est tenu de refuser l'accès aux documents en question. L'organisme n'a donc pas la discrétion que le législateur lui a donnée dans les matières économiques ou industrielles.

Toutefois, l'APIGQ s'interroge sur le refus d'accéder à un renseignement obtenu par un enquêteur si cela avait pour effet d'entraver le déroulement d'une procédure devant une personne ou un organisme occupant une fonction judiciaire ou quasi judiciaire. La communication de la preuve étant maintenant la règle devant nos tribunaux et la justice devant être rendue par les gens les mieux éclairés possible sur les affaires qu'ils ont à juger, nous voyons mal comment une telle restriction peut servir l'intérêt de la justice.

Renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives et politiques

30. Le Conseil exécutif peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'une décision résultant de ses délibérations ou d'un décret dont la publication est différée en vertu de l'article 11.1 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E-18).

De même, le Conseil du trésor peut, sous réserve de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6), refuser de confirmer l'existence ou de donner communication de ses décisions.

Le Conseil du trésor jouit de privilèges injustifiés aux yeux de l'APIGQ pour qui cet organisme devrait être d'autant plus transparent qu'il gère les deniers de la population. Le droit de regard que possède un citoyen sur l'allocation des ressources ne doit pas être que théorique et doit pouvoir s'exprimer autrement par sa seule participation aux élections provinciales.

31. Un organisme public peut refuser de communiquer une opinion juridique portant sur l'application du droit à un cas particulier ou sur la constitutionnalité ou la validité d'un texte législatif ou réglementaire, d'une version préliminaire ou d'un projet de texte législatif ou réglementaire.

32. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse lorsque sa divulgation risquerait vraisemblablement d'avoir un effet sur une procédure judiciaire.

L'APIGQ croit que l'accès aux documents préparés par des spécialistes de la fonction publique et des organismes publics devrait être public, qu'il s'agisse d'analyses, d'avis juridiques, de recommandations, de rapports scientifiques, et cela, même s'ils viennent infirmer le bien-fondé d'une décision politique.

Lorsque des faits ou des arguments ont assez d'importances pour qu'on demande à des spécialistes de se pencher sur leur valeur probante alors il appartient à l'autorité politique de justifier une décision contraire à l'avis de ces spécialistes, soit par d'autres expertises, favorables celles-là, ou encore, par une argumentation de nature politique. Il ne lui appartient pas cependant de retenir des documents ou d'en dissimuler l'existence à moins, bien sûr, que la sécurité nationale ne soit en jeu.

Cette disposition de la loi permet à un organisme public de soustraire à l'attention de toute personne intéressée un avis juridique dans pratiquement tous les cas où des tiers sont en demande pour l'obtention d'un droit ou d'un privilège d'exploitation. L'article 31 a ainsi été invoqué par les ministères de l'Environnement et de la Justice pour refuser à l'APIGQ un quelconque avis juridique sur l'opportunité d'examen d'impacts environnementaux relativement à la construction et à l'exploitation d'une aluminerie à Alma. L'APIGQ reste convaincu qu'un tel document, comme bien d'autres du même genre, est d'intérêt public et que sa diffusion éventuelle s'impose.

L'APIGQ admet que des avis juridiques portant sur des cas particuliers en matière criminelle ou en matière de responsabilité civile, par exemple, peuvent être refusés. Mais les avis juridiques portant sur l'un ou l'autre aspect de l'octroi d'un contrat, droit ou privilège d'exploitation conformément à des normes destinées à la protection du public ne devraient pas être retenus. Ils devraient être traités de la même manière que les demandes d'accès à d'autres types de documents et simplement assujettis aux mêmes restrictions. Ainsi, devrait-on extraire de ces avis juridiques, tous les secrets industriels qui ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 26 de la Loi.

33. Ne peuvent être communiqués avant l'expiration d'un délai de vingt-cinq ans de leur date:

- 1° les communications du Conseil exécutif à l'un de ses membres, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que le Conseil exécutif n'en décide autrement;
- 2° les communications d'un membre du Conseil exécutif à un autre membre de ce conseil, à moins que l'auteur n'en décide autrement;
- 3° les recommandations du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel au Conseil exécutif, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;
- 4° les recommandations d'un membre du Conseil exécutif au Conseil exécutif, au Conseil du trésor ou à un comité ministériel, à moins que l'auteur ou le destinataire n'en décide autrement;
- 5° les analyses effectuées au sein du ministère du Conseil exécutif ou du secrétariat du Conseil du trésor et portant sur une recommandation ou

- une demande faite par un ministre, un comité ministériel ou un organisme public, ou sur un document visé dans l'article 36;
- 6° les mémoires ou les comptes rendus des délibérations du Conseil exécutif ou d'un comité ministériel;
- 7° une liste de titres de documents comportant des recommandations au Conseil exécutif ou au Conseil du trésor;
- 8° l'ordre du jour d'une réunion du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel.

Le premier alinéa s'applique, compte tenu des adaptations nécessaires, aux mémoires des délibérations du comité exécutif d'un organisme municipal, aux recommandations qui lui sont faites par ses membres ainsi qu'aux communications entre ses membres.

L'APIGQ est d'avis que les délais de communication devraient être ramenés à 10 ans dans tous ces cas sauf s'ils sont traités de manière spécifique dans le présent mémoire. Pour des motifs déjà invoqués elle recommande aussi l'abrogation des alinéas 7 et 8.

34. Un document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou un document produit pour le compte de ce membre par les services de l'Assemblée n'est pas accessible à moins que le membre ne le juge opportun.

Il en est de même d'un document du cabinet du président de l'Assemblée, d'un membre de celle-ci visé dans le premier alinéa de l'article 124.1 de la Loi sur l'Assemblée nationale (chapitre A-23.1) ou d'un ministre visé dans l'article 11.5 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E-18), ainsi que d'un document du cabinet ou du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire

L'APIGQ n'a pas de commentaire à offrir sur cet article.

35. Un organisme public peut refuser de communiquer les mémoires de délibérations d'une séance de son conseil d'administration ou, selon le cas, de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze ans de leur date.

L'APIGQ demande que cette disposition soit abrogée pour des motifs déjà invoqués.

36. Un organisme public peut refuser de communiquer toute version préliminaire ou tout projet de texte législatif ou réglementaire jusqu'à l'expiration de dix ans de sa date.

Sous réserve du paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 33, il en est de même des analyses s'y rapportant directement à moins que le projet de texte législatif ait été déposé devant l'Assemblée nationale ou que le projet de texte réglementaire ait été rendu public conformément à la loi.

L'APIGQ demande que cette disposition soit abrogée pour des motifs déjà invoqués.

37. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation faits depuis moins de dix ans, par un de ses membres, un

membre de son personnel, un membre d'un autre organisme public ou un membre du personnel de cet autre organisme, dans l'exercice de leurs fonctions.

Il peut également refuser de communiquer un avis ou une recommandation qui lui ont été faits, à sa demande, depuis moins de dix ans, par un consultant ou par un conseiller sur une matière de sa compétence.

38. Un organisme public peut refuser de communiquer un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui en relève ou qu'il a fait à un autre organisme public, jusqu'à ce que la décision finale sur la matière faisant l'objet de l'avis ou de la recommandation ait été rendue publique par l'autorité compétente.

Il en est de même pour un ministre en ce qui concerne un avis ou une recommandation que lui a fait un organisme qui relève de son autorité.

39. Un organisme public peut refuser de communiquer une analyse produite à l'occasion d'une recommandation faite dans le cadre d'un processus décisionnel en cours, jusqu'à ce que la recommandation ait fait l'objet d'une décision ou, en l'absence de décision, qu'une période de cinq ans se soit écoulée depuis la date où l'analyse a été faite.

L'APIGQ croit, que dans un régime pleinement démocratique, le droit de participer à l'élaboration des projets gouvernementaux devrait être reconnu à l'ensemble des citoyens. C'est pourquoi nous croyons les documents préparatoires à ces projets, analyses, avis ou recommandations, sont d'intérêt public et ne devraient pas être refusés.

Par ailleurs toutes les appellations contenues dans la loi pour nommer l'action d'un conseiller n'amènent aucune nouvelle signification utile mais sont, au contraire, de nature à engendrer la plus grande confusion tant des usagers de la loi que de ses interprètes. Le texte des articles 37 à 39 de la loi ne répond donc pas au principe de clarté évoqué au début du présent document. En effet, il est de la nature des choses qu'un spécialiste ne fasse pas de recommandation sans d'abord avoir analysé le problème, qu'un avis donné par un spécialiste se fonde sur une analyse préalable et que dans la plupart des cas une analyse comporte une conclusion dont on peut dire qu'elle est une recommandation. Les distinctions artificielles contenues dans ces articles ne peuvent que servir les intérêts de ceux qui voient en l'accès à l'information un mécanisme *empêcheur de développer en rond!*

A l'origine, selon les débats des parlementaires, ces mesures de confidentialité des avis, analyses ou recommandations auraient été mises de l'avant pour protéger le processus décisionnel. La crainte

était que les conseillers ne refusent d'émettre leurs points de vue s'ils étaient susceptibles de publication, et, qu'à l'opposé, les dirigeants d'organismes publics s'abstiennent de demander des avis qui pourraient déprécier les orientations officielles. L'APIGQ croit que ces craintes sont exagérées puisque les demandes d'accès concernent un volume d'informations relativement faible par rapport à l'ensemble de celles traitées quotidiennement dans les organismes publics. Par ailleurs, il faut compter avec la compétence et le professionnalisme des conseillers et dirigeants qui ne se priveront certes pas ni de demander ni de donner l'information pertinente à l'accomplissement d'un mandat. Au surplus le législateur était conscient que l'introduction de la loi allait demander aux employés de l'État un effort d'adaptation pour s'ajuster aux nouvelles réalités de la transparence.

40. Un organisme public peut refuser de communiquer une épreuve destinée à l'évaluation comparative des connaissances, des aptitudes ou de l'expérience d'une personne, jusqu'au terme de l'utilisation de cette épreuve.

L'APIGQ n'a pas de commentaire à formuler sur cet article.

Renseignements ayant des incidences sur la vérification

41. Le vérificateur général ou une personne exerçant une fonction de vérification dans un organisme public ou pour le compte de cet organisme peut refuser de confirmer l'existence ou de donner communication d'un renseignement dont la divulgation serait susceptible:

- 1° d'entraver le déroulement d'une opération de vérification;
- 2° de révéler un programme ou un plan d'activité de vérification;
- 3° de révéler une source confidentielle d'information relative à une vérification; ou
- 4° de porter sérieusement atteinte au pouvoir d'appréciation accordé au vérificateur général par les articles 38, 39, 40, 42, 43 et 45 de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01).

L'APIGQ croit que ces restrictions sont acceptables compte tenu du fait que le Vérificateur détient aussi un mandat de contrôle de l'action gouvernementale.

Les demandes abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique.

126. La Commission peut, sur demande, autoriser un organisme public à ne pas tenir compte de demandes manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique.

Il en est de même lorsque, de l'avis de la Commission, ces demandes ne sont pas conformes à l'objet des dispositions de la présente loi sur la protection des renseignements personnels.

Un membre de la Commission peut, au nom de celle-ci, exercer seul les pouvoirs que le présent article confère à la Commission.

Cette disposition de la Loi actuelle serait modifiée selon le projet sous étude notamment par l'ajout, à la fin du premier alinéa, des mots suivants :

"ou d'une demande dont le traitement serait susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme".

A la longue liste de restrictions au droit d'accès viennent encore s'ajouter les demandes dites manifestement abusives par leur nombre, leur caractère répétitif ou leur caractère systématique auquel le législateur veut ajouter *ou dont le traitement serait susceptible de nuire sérieusement aux activités de l'organisme*.

L'APIGQ ne voudrait pas que la loi donne ouverture à la paralysie d'un ou plusieurs services gouvernementaux à la suite d'une avalanche de demande d'accès, et c'est ce que le législateur semble vouloir empêcher par cette disposition. Si nous approuvons le principe nous nous interrogeons cependant sur les moyens d'action d'une personne ou une organisation ayant de bonnes raisons de croire qu'un organismes public déroge aux normes, règlements ou directives de manière répétitive et systématique. Dans ces cas, il y a fort à parier, et notre expérience le démontre, que l'organisme visé s'abritera derrière l'article 126 et refusera les demandes sous prétexte qu'elles seraient manifestement abusives.

C'est pourquoi l'ajout de texte précité ne nous apparaît pas du tout opportun. Au contraire il convient de limiter strictement cette autre brèche au droit d'accès en définissant davantage les types d'abus pouvant enclencher le mécanisme de refus.

Notons par ailleurs que le législateur lui-même n'a pas encore intégré l'idée que le traitement des demandes d'accès à l'information font maintenant parti des activités des organismes publics. En effet, dans la formulation du texte qu'il souhaite voir ajouté au premier alinéa il oppose *demandes d'accès* et *activités de l'organisme* en supposant que la première nuira à la seconde. Cela montre

bien que l'accès à l'information n'est pas perçu comme une activité à intégrer à chaque organisme et illustre le chemin qu'il reste à parcourir sur la voie de la transparence gouvernementale.

Certains diront que dans ces conditions il faut loger une demande de révision auprès de la Commission d'accès à l'information qui rendra une décision après un examen attentif des faits de la cause et de la jurisprudence applicable. L'APIGQ est informée que la jurisprudence est restrictive sur la portée de cette disposition dont il serait si facile d'abuser autrement. S'il est vrai qu'une telle tendance majoritaire a émergé des débats judiciaires, il conviendrait alors que les critères dégagés soient inscrits clairement dans la loi afin que le droit apparaisse à la face même du texte, facilitant ainsi les recours aux personnes intéressées.

LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE ET L'OBLIGATION DE MOTIVER

50. Le responsable doit motiver tout refus de donner communication d'un renseignement et indiquer la disposition de la loi sur laquelle ce refus s'appuie.

La prescription contenue dans cet article vient renforcer l'obligation qu'ont déjà les administrations publiques de motiver leurs décisions en vertu des principes du droit administratif et du Common Law. Il est donc reconnu depuis longtemps dans notre système juridique que la communication d'une décision importante d'une administration publique à un justiciable doit répondre à certains critères de fonds et de forme afin qu'elle soit compréhensible et ainsi faciliter les recours, le cas échéant.

La loi recèle nombre de prescriptions obligeant l'organisme à indiquer les recours possibles au cas où la demande d'accès serait refusée, ce qui est fort bien. À notre point de vue cependant, elle passe à côté de l'essentiel, soit une réponse précise sur le fonds de la question, c'est-à-dire une décision où les motifs de refus seront clairement mis en relation avec les différents éléments sur lesquels ils portent.

Notre expérience nous indique qu'en règle générale le problème de l'exposition des motifs est moins grave quand on a affaire à des demandes simples qui ne portent que sur un seul document. Dans ces cas, un article de loi est habituellement cité à l'appui du refus et la relation entre la

disposition et le document en cause est évidente. Tel n'est pas le cas lorsque la demande d'accès porte sur plusieurs documents. Trop souvent alors, les décisions sont une énumération d'articles ou de parties d'articles sans lien précis avec des documents, de telle sorte qu'il devient impossible de savoir sur quelle base juridique la communication d'un document particulier ou une partie de document a été refusée. Par ailleurs les motifs de refus portent souvent sur des considérations temporaires ou conjoncturelles telles que la négociation ou la conclusion d'un contrat, d'une transaction, une procédure judiciaire en cours, l'application du droit à un cas particulier etc. L'APIGQ croit que la Loi devrait obliger les organismes publics à nommer les contrats, les transactions ou les procédures judiciaires de même qu'à préciser les cas particuliers ou le type de personnes qui subiraient éventuellement un préjudice de la communication d'un document ou d'un renseignement. Le demandeur d'accès doit être suffisamment informé pour vérifier si les motifs de refus qu'on lui objecte existent bel et bien d'une part, et d'autre part, pour présenter à nouveau sa demande lorsque la condition à la communication est accomplie. Il ne sert à rien d'expliquer au demandeur quels sont ses recours en cas de refus s'il ne peut distinguer les fondements d'un tel recours en raison d'une décision mal motivée.

Le droit de ne pas motiver

52 À défaut de donner suite à une demande d'accès dans les délais applicables, le responsable est réputé avoir refusé l'accès au document. Dans les cas d'une demande écrite, ce défaut donne ouverture au recours en révision prévu par la section 1 du chapitre V, comme s'il s'agissait d'un refus d'accès.

Certains organismes interprètent cette disposition comme donnant ouverture à un droit de rendre une décision non motivée. Ceux-là se contentent de citer l'article 52 et renvoient le demandeur à la Commission d'accès à l'information. Ce n'est manifestement pas le sens qu'on devrait donner à cette disposition dont le but est d'assurer un recours lorsqu'il n'y a pas de réponse dans les délais et non pas d'autoriser un organisme à ne pas répondre. Pour contrer cette pratique, le texte devrait le préciser.

CONCLUSION

Le 13 mai 1982 lors du débat en deuxième lecture du projet de loi 65, le ministre des Communications et parrain du projet de loi, M. Jean-François Bertrand s'exprimait en ces termes : *"On pourrait décrire la situation existante à peu près dans les termes suivants : tout est inaccessible, sauf exception. Il s'agit maintenant de faire qu'avec le projet de loi que nous soumettons à l'attention de l'Assemblée nationale, le principe puisse être renversé dans toute la mesure du possible, c'est-à-dire qu'on puisse maintenant presque dire que tout est accessible sauf exceptions, et c'est là un des éléments fondamentaux."* L'APIGQ est éminemment favorable aux principes qui ont présidé à la création de la loi mais pense qu'il y a loin de la coupe aux lèvres et que tout n'est pas acquis en matière d'accès aux documents d'organismes publics.

A l'instar du professeur Roberts, l'APIGQ croit que l'accès à l'information est menacé sur plusieurs fronts. Les réductions d'effectifs dans les secteurs publics et parapublics n'aident certainement pas les organismes à s'acquitter facilement du mandat que leur confère la loi de classer les documents afin des les rendre accessibles et de traiter soigneusement les demandes d'accès. Devant un manque de ressources, certains dirigeants auront tendance à négliger ce devoir pour orienter les efforts vers les mandats plus traditionnels de leur organisme.

Le recours à la sous-traitance est une autre menace à l'accès à l'information, selon le chercheur Roberts, pour qui la propension des organismes publics à s'en remettre au secteur privé pour accomplir des mandats relevant traditionnellement du domaine public a pour effet d'éroder graduellement la juridiction des lois d'accès dans tout le Canada. Dans ce contexte, l'APIGQ invite le législateur à poursuivre dans la voie de l'élargissement du champ d'application de la loi en s'attaquant de front aux effets pervers de la sous-traitance sur le droit d'accès.

Selon l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec, les propos que tenait le ministre des communications Jean-François Bertrand, lors du débat en deuxième lecture sur le projet de loi originel, sont toujours bien d'actualité : *"Si nous voulons véritablement en arriver à ce que l'inaccessible soit accessible et à ce que les exceptions soient clairement prévues, bien définies et bien clarifiées à l'intérieur du projet de loi, M. le président, il va falloir en même temps - il y a des choses qui ne sont pas contenues dans la loi mais qui sont encore plus importante - que les*

gens qui administrent les organismes publics changent leur mentalité, leurs comportements et leurs habitudes. Cela ne s'écrit pas dans un texte juridique."

L'APIGQ a constaté qu'en règle générale les responsables de l'accès à l'information des divers organismes avec lesquels elle a été en contact manifestaient de la bonne volonté et de la compétence dans le traitement des demandes d'accès. Cela est vrai pour autant que la demande soit isolée, qu'on se fasse pas trop insistant pour obtenir l'information complète ou des compléments d'information, ni que les documents visés soient relatifs à des questions brûlantes d'actualité. Dans ces situations, l'APIGQ a noté que les réflexes de défense remontent vite à la surface, que la transparence tend à céder le pas à la raison d'État. Les organismes ont alors la partie facile car ils peuvent choisir dans toute une panoplie d'exceptions plus ou moins justifiées et justifiables pour faire échec au droit démocratique du citoyen de savoir comment il est administré.

En axant sa réforme presque exclusivement sur la protection des renseignements personnels, le gouvernement envoie le message que tout va pour le mieux en matière d'accès à l'information détenue par les organismes publics et que les pratiques administratives actuelles sont adéquates. L'APIGQ croit au contraire qu'après 16 ans d'existence, il est grand temps que le gouvernement réaffirme sa volonté de rendre *accessible ce qui est inaccessible* en s'attaquant résolument à l'inextricable enchevêtrement des motifs de refus contenus dans la loi de manière que le droit d'accès ne soit pas à la merci de la simple bonne volonté des grands commis de l'État. Il est pour le moins contre productif de maintenir un veto du contrôlé sur le contrôleur.